

II SEMINARIO
INMIGRACIÓN Y EMPLEO

Cinco años después de Tampere

CITRE

Comisión Europea
Directorado General de Empleo

SUMARIO

PRESENTACIÓN	5
Imma Moraleda	7
Narcís Serra	11
CINCO AÑOS DESPUÉS: UN BALANCE DE TAMPERE	15
Anna Terrón Balance y futuro de la agenda Tampere	17
Carles Campuzano Tampere y la política de inmigración en España	25
LA INCLUSIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN LA AGENDA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA	31
Yongmi Schibel Relaciones exteriores y la agenda JAI	33
Marta Rodríguez-Tarduchy Inmigración y la agenda de política exterior: las relaciones con los países de origen	45
Mohammed Chaib La inclusión de la inmigración en la agenda exterior: una oportunidad mediterránea	51
INMIGRACIÓN, DERECHOS DE CIUDADANÍA Y CONSTITUCIÓN EUROPEA	59
Ricard Zapata-Barrero Una nueva “filosofía” de la UE: Tradición versus Innovación en la propuesta de Ciudadanía Cívica	61
Hassan Bousetta Ciudadanía europea y derechos políticos	79
Anna Triandafyllidou Nuevos retos para Europa. Migración, seguridad y derechos de ciudadanía	87
GESTIÓN LOCAL PARA UN FENÓMENO EUROPEO	107
Gerard Oude Engberink Las ciudades y la integración de los inmigrantes	109
Pere Prat La gestión local de la inmigración: La experiencia de Manlleu	123
Carles Martí La gestión local de la inmigración: La experiencia del distrito de Ciutat Vella de Barcelona	127
Luc Van den Brande La gestión local de la inmigración: el Comité de las Regiones y la experiencia flamenca	133

TAMPERE 2: NUEVOS RETOS Y PERSPECTIVAS PARA LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EUROPEA ... 139

Andrew Geddes

Migración y fronteras de Europa 141

Joaquín Arango

Nuevos retos y perspectivas para la política de inmigración europea 151

CONCLUSIONES Y CLAUSURA..... 157

Albert Serra 159

Imma Moraleda 163

Adela Ros 167

Consuelo Rumí 169

ANEXOS 175

Anexo 1: Extracto de comunicación de la Comisión al Consejo
y al Parlamento Europeo. COM (2004) 401 FINAL 177

Anexo 2: Consejo Europeo de Bruselas 4 y 5 de noviembre de 2004.
Extracto de las conclusiones de la presidencia..... 187

Programa del seminario 216

PRESENTACIÓN

Imma Moraleda

*Presidenta delegada, Área de Igualdad y Ciudadanía,
Diputación de Barcelona*

Antes de empezar quisiera daros las gracias por vuestra presencia, especialmente a los que habéis venido de fuera. Asimismo, quisiera agradecer el esfuerzo de todos y todas las que han hecho posible este Seminario. Un Seminario que es fruto, un año más, de la estrecha colaboración establecida entre la Diputación de Barcelona y la Fundación CIDOB con el objetivo de fortalecer el análisis del hecho migratorio en el marco europeo.

Un fenómeno que, con pocas excepciones, afecta a todos los estados europeos. Muchos países sufren los efectos del escaso crecimiento económico, la distribución desigual de la renta, la desocupación o los conflictos armados, factores que hacen que Europa sea vista cada vez por más personas como una tierra de oportunidades donde poder mejorar sus condiciones de vida. Sin duda, su presencia entre nosotros jugará un papel esencial y constituirán una aportación muy positiva para la vida económica, cultural y social de la Unión Europea en un futuro no muy lejano.

Paralelamente, están creciendo los debates alrededor del impacto de los flujos migratorios en las economías europeas. En un contexto económico y social caracterizado por el elevado envejecimiento de la población y la disminución del número de jóvenes en edad de trabajar, se extiende el convencimiento que a medio y largo plazo puede haber un previsible déficit de mano de obra que afectaría negativamente el crecimiento económico.

Así, dadas las perspectivas de ocupación y las necesidades futuras de los mercados laborales, los expertos nos están avisando de que serán necesarios flujos migratorios más intensos para mantener los ritmos de crecimiento. De hecho, son muchos los que creen que la inmigración es el factor que explicaría el crecimiento sostenido de la economía de los Estados Unidos durante la década de los noventa.

Esta aportación sería decisiva para contribuir al impulso de la llamada Estrategia de Lisboa a partir de la cual la Unión Europea quiere convertirse a largo plazo en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, y con mayor cohesión social.

No hay duda de que para poder alcanzar este objetivo hay que anticipar y saber responder a los previsibles cambios sociales y económicos que nos esperan. La inmigración no debe ser la solución a los desequilibrios en los mercados de trabajo ni a los déficits demográficos, pero sí será una parte esencial de las respuestas que tendremos que construir.

Por este motivo, la inmigración está adquiriendo una nueva dimensión en la Unión Europea y no son pocas las voces que piden un replanteamiento de las restrictivas políticas de inmigración que se implantaron en muchos países de Europa durante la década de los años setenta.

Además, cada vez es más evidente la necesidad de una cierta coordinación que regule, de manera ordenada, el acceso de los flujos migratorios a cada Estado y a su mercado de trabajo, teniendo en cuenta las necesidades de las economías y la capacidad de cada país para acoger nuevos contingentes. Es decir, profundizar en un enfoque común en materia de inmigración.

El punto de partida que debería conducir a este objetivo fue el Tratado de Amsterdam, que otorgó a la Unión Europea la responsabilidad en materia de inmigración y se marcó como objetivo establecer en un plazo de cinco años (como muy tarde en el año 2004) una política común de inmigración.

Posteriormente, el Consejo Europeo de Tampere definió una estrategia política y un programa de trabajo muy ambicioso que, entre otros, se marcaba como objetivos considerar un enfoque global de la gestión de flujos, el trato justo para inmigrantes de terceros países y la colaboración con los países de origen para contrarrestar las razones que impulsan a emigrar. A partir de este momento, el objetivo pasó a ocupar un espacio central en la agenda comunitaria.

Sobre la base de Amsterdam y las prioridades formuladas en Tampere, lo cierto es que durante estos cinco años se han conseguido progresos considerables. Unos avances que, a pesar de todo, no han sido tan satisfactorios como muchos querrían.

Durante este período, la Comisión ha hecho una serie de propuestas para dar cuerpo a la normativa europea que, en general (sobretudo los primeros años después de Tampere), han sido propuestas ambiciosas que planteaban un giro importante respecto a lo que habían supuesto las políticas de inmigración.

Pero estas propuestas quedaban sometidas a la aprobación del Consejo Europeo (que, como sabéis, representa el espíritu de la intergubernamentalidad) que es donde más se ha retardado el proceso y que ha hecho que los acuerdos tomados hayan sido menos ambiciosos.

Ello muestra que los estados están poco predispuestos a ceder competencias en un ámbito, el de la política de inmigración, que puede tener efectos en áreas tan sensibles como el mercado de trabajo, la cohesión social o el control de fronteras.

Asimismo, cabe añadir la cada vez más extendida preocupación por la seguridad, un aspecto que en los últimos tres años ha ocupado un lugar central en los debates políticos e institucionales. Ello ha provocado que se

avance más rápidamente en ámbitos como la política común de asilo, la gestión de fronteras o la política de visados (especialmente a raíz de los Consejos Europeos de Sevilla y Salónica), pero quizás corremos el riesgo de que el enfoque común de la política de inmigración quede reducido a la lucha contra la inmigración ilegal y el control de fronteras.

Recientemente, el Consejo Europeo ha adoptado el llamado Programa de La Haya, que quiere dar continuidad a las previsiones de Tampere a cinco años vista. En este Programa se reconoce que el tema de la seguridad ha adquirido una mayor importancia a raíz de los hechos del 11-S y del 11-M y que es especialmente necesario incrementar la eficacia en cuestiones, que considera nuevos retos, como la inmigración ilegal, el tráfico de personas o la delincuencia.

Podríamos decir que el balance de estos cinco años presenta algunos claroscuros. En cualquier caso, estamos en un momento oportuno para preguntarnos qué nos queda de Tampere y hacia dónde pueden evolucionar las discusiones en el seno de la Unión Europea.

Para algunos, la prioridad es promover una política común de gestión de flujos migratorios teniendo en cuenta las necesidades económicas y demográficas de cada Estado, que facilite la admisión legal de inmigrantes y que respete un trato equitativo de los nacionales de terceros países, incluyendo medidas para la integración social y para la asunción de una sociedad cada vez más diversa.

Para otros, sin embargo, una dimensión europea de la política de inmigración debería estar enfocada a la resolución de problemas como la inmigración ilegal, el tráfico de personas, el terrorismo o la delincuencia organizada.

En definitiva, estos debates son el reflejo de los diferentes puntos de vista y prácticas de los Estados miembros y ponen de manifiesto que las soluciones requerirán una fuerte voluntad política y de compromiso.

En el marco heterogéneo de las nuevas sociedades europeas, las administraciones tenemos el objetivo de desarrollar y consolidar capacidades e instrumentos que aseguren la convivencia y la cohesión social. Y en especial, los gobiernos locales que, como administración de proximidad, deben jugar un papel clave en la gestión del fenómeno migratorio. Los principales impactos por la llegada de inmigración se producen en el nivel local y los ayuntamientos son, en buena medida, responsables de asegurar el bienestar de todas las personas que viven en su territorio.

Parece lógico que estos objetivos se enmarquen en una dimensión europea. En la medida que los países europeos son interdependientes, las soluciones serán más eficaces si se determinan a nivel general. Son necesarios objetivos compartidos y criterios generales.

Durante este Seminario, tendremos la oportunidad de reflexionar sobre estas y otras cuestiones. Estoy segura de que serán debates de gran interés que nos ayudarán a conocer en profundidad una dimensión más de la construcción europea y contribuirán a enmarcar en el contexto europeo los debates sobre el hecho migratorio que estamos llevando a cabo en nuestro país.

Narcís Serra

*Presidente,
Fundación CIDOB*

Esta nueva edición del Seminario sobre Inmigración y Europa, organizado desde el Programa de Migraciones de la Fundación CIDOB en colaboración con el Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania del Área de Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona, refuerza la voluntad de estas dos instituciones de analizar la trascendencia del fenómeno de la inmigración en nuestro país, así como en el conjunto del continente europeo. En poco tiempo, las sociedades catalana y española han pasado a formar parte de un país emigrante a un país inmigrante, con unos flujos migratorios muy intensos. Ejemplo de esto es el hecho que ciudades como Barcelona cuentan hoy con unas cuotas de inmigrantes del 12%, cifra equiparable a la de muchas otras ciudades europeas. Por otra parte, la Catalunya “dels set milions” es hoy en día una realidad indiscutible, lo que nos obliga a detenernos para reflexionar sobre la trascendencia, la velocidad y el ímpetu del fenómeno migratorio en nuestro país. Si bien la celeridad del fenómeno en nuestra sociedad dificulta su asimilación y la capacidad de darle respuestas constructivas, no debemos perder de vista la oportunidad de crecimiento que él implica.

El reto que supone la inmigración a día de hoy en Europa se basa en dos puntos básicos: la necesidad de incorporar nuevos trabajadores que posibiliten el crecimiento de la economía en el seno de una Europa excesivamente envejecida y la necesidad de conseguir la plena integración social y política de los millones de inmigrantes que han llegado a nuestros países. El Consejo Europeo de Tampere de 1999 sentó las bases para establecer una política de cooperación europea en el marco de la migración. Trabajando desde el tercer pilar (Justicia y Interior), la Unión Europea consiguió establecer las bases de una política común de asilo y de inmigración, preparó la armonización de los controles fronterizos, mejoró la cooperación policial y avanzó sustancialmente en la cooperación judicial sobre la base del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y de sentencias.

El Programa de la Haya, adoptado en el Consejo Europeo de los días 4 y 5 de noviembre de 2004, se propuso seguir progresando en esta misma dirección hasta el año 2010, avanzando en el establecimiento de un sistema común de asilo y de políticas que fomenten la migración legal y luchen contra la ocupación ilegal. Este Programa también ha incidido en

profundidad en la ampliación de los derechos de ciudadanía como garantía de la plena integración a las sociedades europeas, sin dejar de lado el necesario control de los flujos migratorios, la otra cara de la moneda de la integración.

Es importante que Europa ejerza una lucha eficaz contra la inmigración ilegal, a través del control de las fronteras exteriores de la Unión pero también a través del aumento de la cooperación con terceros países, ya se trate de los de origen de los inmigrantes como de países de tránsito en el camino hacia Europa. Tal y como expone la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, la Excm. Sra. Consuelo Rumi, sin una enérgica lucha contra la irregularidad –y la consecuente inmigración clandestina y el tráfico de seres humanos-, no hay integración posible.

Europa debe ser la base para esta integración, a la vez que debe ser el instrumento que nos permita acabar diseñando una política común en inmigración. Sólo de este modo seremos capaces de evitar que estallen focos de conflicto en nuestras sociedades debido al fenómeno de la inmigración que, junto con el reto que supone para todos nosotros, constituye también una gran oportunidad de fortalecimiento de la Unión. Es importante adoptar políticas de inmigración que no fracturen las sociedades de acogida, hecho que ha sucedido recientemente en Holanda, donde el modelo de fomento de un multiculturalismo puro ha instaurado el peligro de la creación de comunidades de carácter étnico-religioso cerradas en si mismas. De cara a la creación de una futura política europea de inmigración, hace falta tener en cuenta, pues, que del mantenimiento de las identidades de origen en contra del resto de identidades no resulta la suma de una sociedad cohesionada.

A parte, hace falta empezar a desvincular el tema de la inmigración del de la seguridad, tal y como ha permitido la reforma que ha trasladado la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Interior al de Trabajo. Europa debería hacer un esfuerzo para diseñar políticas migratorias diferenciadas de la temática de la seguridad y de la lucha contra el terrorismo, ya que si no se corre el riesgo de transmitir a la opinión pública la existencia de una relación directa entre ambas.

Aunque hasta aquí haya hecho una cierta crítica al Programa de la Haya, creo que hace falta también resaltar sus avances en materia de derechos de ciudadanía, en la igualdad de dignidad y en los procesos de integración plena de los ciudadanos inmigrantes en el si de las sociedades europeas receptoras. Estos avances demuestran cómo Europa puede ser una plataforma donde se propongan, se promuevan y se innove en soluciones comunes a retos comunes como son las migraciones. Europa debe ser el espacio de encuentro donde se puedan debatir las distintas fórmulas de integración propuestas por cada uno de los Estados miembros. Porque este es uno de los mayores papeles de Europa en el mundo de hoy en día: el de una Europa promotora de normas que permitan, a través de las distintas aportaciones de cada uno de sus miembros, la adopción de políticas y medidas comunes ante retos globales. Si ante el objetivo de gobernar la globalización, Europa debe ser la promotora del multilateralismo, ante el de gobernar sus propias sociedades, Europa debe seguir el lema de su nueva Constitución: “Unidos en la diversidad de Estados y Naciones”.

Esta unión, sin embargo, debe darse también a nivel de lenguas, culturas, orígenes y creencias religiosas. La creación de sociedades diversas pero cohesionadas debe dirigirse hacia el objetivo de la integración de todos los ciudadanos de los países de la Unión sobre la base de la igual dignidad de todas las personas. Solo de este modo seremos capaces de construir lo que el Catedrático Manuel Castells define como “identidades proyecto”, es decir, identidades basadas en un futuro compartido, común, destinado a vencer la amenaza de “identidades resistencia” que pretenden separar o mantener separadas distintas comunidades dentro de una misma sociedad.

Europa debe ser el punto de encuentro de este proyecto, a la vez que debe tener en cuenta el papel fundamental que debe tener la sociedad civil en la construcción de sociedades diversas e integradoras. Es por este motivo que el Seminario Inmigración y Europa, que ya desde el principio nació con la voluntad de repetirse anualmente, constituye una plataforma de diálogo y análisis de los debates que suscita el fenómeno migratorio. Y lo hace en una ciudad como Barcelona, a la que este fenómeno ha convertido en una ciudad diversa y culturalmente plural, a la vez que la ha puesto a la cabeza de los debates europeos sobre la integración de los ciudadanos de origen inmigrante.

Por todos estos motivos me satisface presentar la publicación del II Seminario Inmigración y Europa. “Cinco años después de Tampere”. A la vez, invito al Programa de Migraciones de la Fundación CIDOB a mantener y, si cabe, profundizar su colaboración con la Diputación de Barcelona para hacer de este Seminario un auténtico foro de encuentro y de discusión de uno de los mayores retos que se le presentan, hoy en día, a la sociedad catalana, española y europea.

Anna Terrón

Secretaria General, Patronat Català Pro Europa

El primer objetivo de mi intervención es explicar aquello que se ha desarrollado de los conocidos como Acuerdos de Tampere. Seguidamente, y mediante la valoración de los dos documentos que se han señalado durante la inauguración (el informe sobre Tampere¹ y el Programa de la Haya²), querría reflexionar sobre cuales son las propuestas de la Unión Europea para continuar, en los próximos años, con la Agenda de Tampere.

Haciendo balance

Haciendo balance, creo que sin demasiados eufemismos deberíamos apuntar que la relación entre las ambiciones expresadas hace 5 años en Tampere y los resultados obtenidos es claramente negativa. Seguramente hubo una valoración errónea de los instrumentos que, en aquellos momentos, la Unión Europea tenía en sus manos para lograr los objetivos establecidos. Y además de esto, posteriormente se han cruzado problemas políticos varios. De esta Agenda de Tampere había, grosso modo, cinco partes principales a desarrollar: existía la necesidad de regular la entrada y la residencia de los trabajadores extranjeros; era necesario crear un marco común de derechos y deberes; estaba la llamada inclusión de la inmigración; la vertiente internacional de la Unión Europea y, finalmente, la lucha contra la inmigración ilegal.

Ciertamente, también se había desarrollado todo un capítulo dedicado al asilo y al refugio, que es francamente importante pero que sin duda se escapa de la propuesta temática de este seminario. Aprovecho la ocasión para señalar, como ya he hecho en reiteradas ocasiones, que se debería dedicar más tiempo a estos asuntos, puesto que en este país, de los temas de asilo nos ocupamos poco y mal, y hacemos las cosas con

1. COM (2004) 401 – Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones. Bruselas, 2.6.2004
2. Comunicación del Consejo – El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005/C 53/01). Diario Oficial de la Unión Europea, 3.3.2005

una despreocupación que en el resto de Europa sería como mínimo motivo de escándalo.

Volviendo, pero, al ámbito de la inmigración, es necesario señalar que para sacar adelante la Agenda de Tampere, la Comisión Europea propuso toda una serie de acciones legislativas. Por un lado, proponía una directiva para regular de manera común la reagrupación familiar, y por el otro, una directiva para regular, también de manera común, los derechos y los deberes de los residentes de larga duración. Otro paquete legislativo, que desde mi perspectiva era y sigue siendo el más importante y que ni siquiera ha sido discutido en el Consejo de Ministros, se componía de las directivas con las que se debería regular la entrada y residencia por motivos laborales; la entrada y la residencia de los trabajadores fijos y de los temporales; y la entrada y residencia para otros supuestos como, por ejemplo, el estudio o las actividades sin ánimo de lucro. Este paquete de directivas ha tenido, en general, poca suerte, y además, desigual.

La Directiva de reagrupación familiar es una directiva de mínimos en la que, como en otros temas, ha primado, y en esto coincido con la valoración elaborada por el Migration Policy Group en un documento que les recomiendo³, la parte que hacía referencia al acceso a la Unión Europea por motivos de reagrupación familiar, y se ha dejado de lado toda aquella parte de la directiva que recogía aspectos para facilitar y permitir una buena integración de los inmigrantes en la Unión Europea. Considero que este es un hecho grave, puesto que vivir en familia es un rasgo distintivo de los seres humanos, y cuando pensamos en personas positivamente integradas en su sociedad de acogida, seguramente lo primero que se nos debería ocurrir es la posibilidad de vivir de modo positivo esta dimensión familiar. La realidad nos demuestra, día a día, que esto no es así: tenemos en nuestro territorio, por ejemplo, muchas mujeres que se ocupan de nuestros hijos y que tienen a los suyos a miles de kilómetros de distancia. Este hecho genera una serie de problemas que, aunque sea de aquí a 10 o 15 años, inevitablemente nos los encontraremos. Esta directiva es una especie de suma de los mínimos comunes de cada uno de los estados europeos, con el acento puesto en las condiciones de entrada. Además, está pendiente de la resolución del Tribunal de Justicia, donde la remitió el Parlamento Europeo porque incorporaba la posibilidad de poner un examen a los hijos mayores de 12 años de los ciudadanos residentes en la Unión Europea, para valorar si eran integrables o no en nuestra sociedad. El Parlamento consideró, en ese momento y a pesar que este punto sólo se aplicara en los estados donde ya se hacía antes de la aprobación de la directiva, que esta posibilidad estaba francamente fuera de los límites de lo que es tolerable. Por lo tanto, esta directiva ha sido poco afortunada.

Lo mismo podríamos decir, a pesar que creo que es una situación más positiva, de la directiva sobre la residencia de larga duración. La aproba-

3. Niessen, J.: *Five years of EU Migration and Asylum Policy-Making under the Amsterdam and Tampere Mandates*. Migration Policy Group. Brussels, 2004.

ción de esta directiva ha aportado algunos avances positivos, ya que considera como residentes de larga duración a aquellas personas que llevan 5 años de residencia legal y continuada en la Unión Europea, y efectivamente les atorga una serie de derechos.

En relación a las medidas que se habían previsto para regular la entrada por motivos de trabajo, este paquete legislativo no llegó a ser nunca discutido por el Consejo de Ministros. Se ha mantenido siempre en el marco del grupo de trabajo, se ha discutido en el Parlamento Europeo y la Comisión ha trabajado para que pudiera ser adoptado, pero a pesar de estos esfuerzos, no ha sido así. La razón de esta situación es -y diría que es un problema que afecta a todo el ámbito de desarrollo de las políticas de inmigración- por un lado, que los procedimientos escogidos para adoptar la Agenda de Tampere son complicados y exigen la unanimidad de todos los gobiernos, y por otro lado, los procedimientos permiten la iniciativa tanto a la Comisión como a los estados miembros, lo que ha distorsionado la agenda prevista en Tampere. Por estos motivos, el ámbito de la inmigración, y en general todo lo que estaba en el espacio de Justicia e Interior, se ha desarrollado en cierta medida de 'modo cósmico': de manera caótica y en todas las direcciones. El hecho que en este ámbito el Parlamento Europeo tuviera solo un papel de carácter consultivo, ha ocasionado que los 'inputs' que ha ido proporcionando esta institución, y algunos los ha proporcionado con fuerza, hayan ido muchas veces destinados a contrarrestar o parar algunas de las partes de esta política de inmigración. Un ejemplo de esto puede encontrarse en la directiva de la reagrupación familiar, en la que para poder intervenir de un modo positivo mediante enmiendas (es decir, mediante una actividad legislativa propia) se ha bloqueado el desarrollo de la Agenda.

Insisto en el hecho que el requisito de la unanimidad por parte de todos los estados me parece que ha sido el problema principal. Especialmente porque para una serie de estados, y esto no podemos obviarlo y hay que tenerlo en consideración, la inmigración es un problema interno, dentro de sus fronteras, e instintivamente se resisten a ceder competencias al nivel comunitario para desarrollar una agenda común. Instintivamente creen que, como mínimo algunos temas claves como el número de inmigrantes, deben quedar en manos de los estados puesto que otra cosa supondría un peligro. Estamos hablando de políticas domésticas y de políticas nacionales que se niegan a incorporar la dimensión europea si esta implica cualquier cambio en un entramado legislativo nacional que ya consideran suficientemente complejo. Y no sólo eso, sino que algunos de dichos estados, ante la expectativa de una armonización legislativa europea, se han afanado en modificar sus propias leyes migratorias -y en algunos casos además, como pasó aquí, con la justificación que Europa así lo exigía cuando sucedía justo lo contrario- para poner límites a lo que posteriormente podría ser una política europea armonizada de inmigración

Como apuntaba Narcís Serra con anterioridad, la presencia de las políticas de inmigración y asilo en el ámbito de Justicia e Interior de la Unión Europea también ha sido un problema notable. Llanamente, los que se sientan a la mesa para elaborar estas políticas europeas son los Ministros de Justicia y/o Interior -con la honrosa excepción de Suecia y ahora de

España, que ha ubicado la inmigración en otros ámbitos ministeriales-, la principal inquietud de los cuales responde a las preocupaciones de sus propios ministerios, es decir, la presión del control de entrada, etc. Este hecho ha provocado que una gran parte de la agenda de Tampere, que considero de gran importancia, como es la referida a la integración y la igualdad de trato, haya quedado relativamente apartada.

Pero no es sólo una cuestión de poca voluntad, sino que también es cierto que las personas responsables de desarrollar esta agenda no tenían los instrumentos necesarios. Lamento que muchas veces se diga que las políticas de inmigración de la Unión Europea han sido pocas: si tomamos en consideración el Programa INTI o todas las medidas que tiene el Fondo Social Europeo para promover la cohesión social, encontraremos recursos y un importante conjunto de medidas orientadas a la mejor integración de los inmigrantes. Pero normalmente, estas iniciativas no salen en los documentos que llevan por título inmigración. La agenda de inmigración tiene recursos muy limitados, y sobretodo tiene una mentalidad que coincide poco con la vertiente social, con la parte de integración que se incluye en la Agenda de Tampere.

Se habla poco, por otro lado, de aquello que hace referencia a la igualdad de derechos. Creo que la Carta de Derechos Fundamentales ha tenido aquí un papel clave, y ha sido voluntad de la Comisión Europea cruzar estas agendas de inmigración y derechos fundamentales. En la elaboración de la Carta se prestó mucha atención al hecho que había una serie de derechos que se aplicaban a todos los residentes en la Unión Europea: con la excepción de los derechos que se derivan de ser nacional de un estado miembro, todos los otros derechos fundamentales se aplican a todos los residentes.

Existe aún otra parte de la Agenda de Tampere, que es la que hace referencia a los terceros países y a la inclusión de la inmigración en la agenda exterior de la Unión Europea. Es este un capítulo en el que creo muy profundamente, porque entiendo que palabras como movilidad o otras palabras claves en la agenda del siglo XXI, son aplicables a la inmigración. Pero hay que hacerlo en términos globales. Esta agenda internacional también se ha visto muy afectada por los sucesos del 11-S y del 11-M y, por lo tanto, por la idea de seguridad. La lógica imbricación que en un ámbito como el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior tiene esta preocupación por la seguridad, evidentemente también afecta a la agenda de la inmigración. Es decir que, si bien es cierto que en determinados casos se han desarrollado iniciativas positivas referidas a pensar la agenda de inmigración en términos de cooperación, cuando se observan las acciones concretas, lo que realmente se ha desarrollado han sido una serie de medidas de apoyo a los países terceros en aquello que hace referencia al estricto control de sus fronteras. Y no estoy en contra de ello, pero considero que hay que se deberían equilibrar estas iniciativas con otras formas de apoyo a los países terceros. Es decir, se debe dotar a estos países de tecnología y fondos para luchar contra la inmigración ilegal y para evitar la existencia de víctimas de la inmigración irregular, y también considero que se debería abrir esta agenda a muchas otras áreas. También se deberían establecer un conjunto de medidas de la Unión Europea en el ámbito de control común de las fronteras exteriores, que finalmente ha estado el punto donde se ha conseguido mayor acuerdo.

El futuro de la Agenda de Tampere

Más allá del balance, me gustaría apuntar algunas reflexiones sobre cuál es el futuro de esta Agenda de Tampere. En primer lugar, y en relación a los próximos cinco años, hay dos temas fundamentales como son la entrada en vigor de determinadas disposiciones del Tratado de Niza –que, aunque de modo limitado, afectan a la agenda de inmigración- y, especialmente, la expectativa de la Constitución Europea. Es sobretodo en el marco de esta expectativa en las provisiones de la Constitución Europea que se desarrolla la nueva agenda. Y creo que podremos avanzar de un modo más ágil puesto que esta agenda sera objeto de codecisión, es decir que todo aquello que no se excluya explícitamente será objeto de decisión por parte del Consejo y del Parlamento Europeo. Habrá, por lo tanto, más actores implicados en el desarrollo de esta agenda que, además y en la medida que la Carta de Derechos Fundamentales formará parte del Tratado, será estimable ante las instancias judiciales europeas. Considero que algunos de los elementos que la Constitución Europea establece de una manera muy clara (como el derecho a la libre circulación, etc.) deberán de ser para todos y cada uno de los ciudadanos que residen en el espacio de la Unión Europea: esto también será un impulso para alcanzar un marco único e integrado en las políticas de inmigración.

La visión menos optimista de esta descripción de la situación nos surge ante la lectura atenta de los documentos que, en estos momentos, tenemos encima de la mesa: por un lado, el de la Comisión Europea haciendo balance de la agenda de Tampere, y por el otro, el del Consejo presentando el Programa de La Haya. Elaborado bajo la presidencia neerlandesa, el Programa de La Haya me ha generado cierta inquietud porque sigue afirmando aquello que ya se afirmaba en Tampere, y porque sólo entra en los detalles y confecciona propuestas concretas en ese ámbito en el que los Ministros de Interior se sienten cómodos, que es el ámbito del control de fronteras. Este es un problema que debemos superar de alguna forma.

De todos modos, y para añadir un toque optimista, lo cierto es que por primera vez, estos ministros reunidos en el Consejo de Justicia e Interior dicen que su agenda no es suficiente, y que sólo a partir de la agenda de justicia y de interior no se desarrollará una política de inmigración común. Esta afirmación la hacen, de entrada, reconociendo la importancia de la Constitución y afirmando que este desarrollo se hará en un contexto renovado. Pero también dicen, y para mi este es un elemento importante y optimista, que promover una autentica política de inmigración significa hacer una política de ocupación. No ponen en cuestión que la legitimidad de la inmigración venga dada por el hecho que los inmigrantes puedan ocupar un lugar de trabajo, y siguen pensando que sólo hay que dejar entrar a aquellos que puedan obtener un lugar de trabajo efectivo. Es decir que hablan, evidentemente, de la admisión legal de un número determinado de personas, definido por cada uno de los estados miembros, pero en virtud de una normativa común que aún no tenemos. Y sobretodo, hablan de una agenda social y de la necesidad de luchar contra el mercado negro y la contratación ilegal. Además, por primera vez y tal como se ha insistido desde el Parlamento Europeo durante muchos años, plantean la necesidad de incorporar la inmigración a la Agenda de Lisboa, que es lo mismo que decir –con esa tendencia que tiene la Unión Europea de no poner nombres claros y compren-

sibles- la agenda hacia la plena ocupación. Por primera vez, por lo tanto, proponen incorporar la inmigración de una manera clara en esta agenda europea de la plena ocupación.

Asimismo, hacen referencia a la existencia del trabajo ilegal como un factor de atracción de la inmigración que llega irregularmente, y sitúan claramente la inmigración en este espacio de la política social y laboral, en este espacio de trabajo de la agenda de Lisboa. Este hecho, por lo tanto, ofrece nuevas posibilidades al pilar social, al aspecto social y ocupacional de la inmigración. Como contrapunto, no se hacen propuestas concretas en este sentido, y no queda escrito como se llevará a cabo este programa legislativo que la Comisión Europea tiene previsto desde hace años.

De igual forma, valoro positivamente que el Consejo Europeo explicita que facilitar la admisión legal de los inmigrantes tiene que implicar necesariamente un trato equitativo. En este punto no se han rebajado las ambiciones de Tampere, y hablar de un trato equitativo implica hablar de igualdad de derechos, excluyendo, eso sí, aquellos derechos de ciudadanía que se derivan del hecho de ser nacional de un estado miembro (como el derecho de voto en las elecciones generales, etc.). El Consejo también afirma que hay que fomentar y continuar la política de integración de los nacionales de países terceros, y que la Unión Europea tendrá que aplicar las medidas adecuadas para apoyar la acción de los estados miembros en este sentido. Desde hace relativamente poco, además, disponemos del manual de la Comisión Europea en materia de integración⁴, en el que esta institución recoge la propuesta que el Parlamento Europeo había expresado en varias ocasiones, de hacer un intercambio práctico de experiencia e iniciativas entre los estados miembros en relación a esta cuestión. Ya que el Consejo Europeo así lo pide, esperamos que haya un verdadero desarrollo en este ámbito.

Junto con este punto, el Programa de La Haya desarrolla propuestas más concretas en relación al resto de la agenda, que serían aquellos aspectos más relacionados con los ámbitos de Justicia y de Interior. Es decir, habla de una agenda única en materia de asilo, basada en la solidaridad entre los estados miembros en relación a la acogida de personas que lo necesiten, y que también implica un control común de las fronteras exteriores. Al hablar de la creación de una agencia europea de control de fronteras, se prevé que la misma tenga, como mínimo, tres partes: una de control de las fronteras terrestres, otra de control de las fronteras marítimas y una última de control de las fronteras aéreas. También por primera vez se contempla, en el ámbito del control de fronteras, la posibilidad de implicar a la Europol y al Eurojust, que sería el embrión de una fiscalía europea, en la tarea de regular la lucha contra el crimen organizado y la lucha contra la inmigración ilegal.

Está previsto, asimismo, que se desarrolle la agenda exterior de la Unión Europea en este ámbito, y que se incorporen las obligaciones de los terceros países en relación al control de fronteras. En este punto, el

4. *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*. European Commission. Brussels, 2004

Consejo entra en los detalles, por lo que considero que si no hacemos un esfuerzo importante e inmediato para equilibrar esta agenda, podemos tener un problema serio. Lo constato porque nos encontramos, por un lado, ante un Programa que detalla perfectamente cuales serán los datos biométricos y los sistemas de información que se pondrán en funcionamiento con la nueva política de visados; que explica como se desarrollará el Sistema de Información Schengen y el sistema de información de visados Eurodat; que desarrolla cómo la Comisión llevará a cabo la gestión de estas bases de datos y de estos sistemas de información, mientras que por otro lado, en cambio, el resto de propuestas del Programa quedan francamente limitadas por la falta de concreción y también por la falta de un presupuesto asignado.

En el aspecto internacional, hay un cierto avance que considero francamente positivo, dado que el Consejo hace una llamada a la acción consular común de la Unión Europea en los terceros países en referencia a la gestión de visados. Pero no se avanza en aquella parte de Tampere que podía considerarse como la agenda del codesarrollo, puesto que la referencia a dicho concepto ha desaparecido en los textos del Consejo. Tendremos que esperar para ver cuales son estas instrucciones del Consejo y como las recibe y que propuestas de trabajo presenta la Comisión Europea. La Comisión Barroso se ha visto claramente afectada en este terreno debido al problema Butiglione, una situación que ha provocado atrasos en estos temas, puesto que la nueva Comisión ha sido escogida muy recientemente y el comisario Frattini justo empieza a organizar su equipo de trabajo y sus actividades. Tendremos que esperar, por lo tanto, para saber cómo la Comisión recibe y propone en relación a estos temas, y para valorar si estos temores están, o no, justificados. Hasta la adopción de la Constitución y la entrada de esta agenda en los nuevos acuerdos, la situación se presenta, como mínimo, compleja.

Un último apunte en este sentido: creo que nosotros deberíamos poder, desde nuestro ámbito, difundir aquello que nos llega de la Unión Europea y a la vez, ver como podemos articularnos para influir en esta agenda. Para poder participar en el cómo queremos que se hagan las cosas, se debería de garantizar esta entrada de nuevos y diversos actores en la agenda de inmigración. Por un lado, entiendo que la entrada en vigor de la Constitución tendrá un efecto positivo en este sentido, pero también pienso que uno de los problemas que ha tenido la agenda europea de inmigración –más allá del hecho evidente que se haya gestionado en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior- es que tampoco, en ningún lugar de Europa, los estados son actores claves para la política de inmigración. Matizo para que se entienda bien esta afirmación.

En Europa, con el bagaje de las políticas de inmigración cero que se empezaron a aplicar en la década de los setenta, los estados han intervenido principalmente, y destaco la excepción de Francia, en las políticas de gestión de flujos, de entrada de inmigrantes, de control de fronteras, de concesión de visados y de políticas consulares. Pero el hecho de haber negado que había un fenómeno migratorio hasta hace relativamente poco tiempo ha hecho que los estados, y no sólo ha pasado en España, hayan sido poco actores de la política real de inmigración. Y sin duda, que ha sucedido así porque en caso contra-

rio, Europa sería simplemente un territorio inhabitable. Un ejemplo podría ser el caso de Alemania, un estado donde los länders y los ayuntamientos han llevado a cabo una fuerte política de inmigración –implementando políticas de acogida, políticas de gestión, políticas de educación y de servicios sociales entre otras- ante un estado que, en ningún caso, permitía a las personas que inmigraban a Alemania convertirse en nacionales de este país.

Considero, por lo tanto, que en un momento en el que los estados miembros hacen política europea de inmigración, en el que las grandes redes sociales e iniciativas como la de Eurocities en el ámbito de las ciudades o la del Migration Policy Group están haciendo propuestas para la política de inmigración, nosotros también deberíamos contribuir, desde el ámbito regional y local, en la creación de una red europea más potente que pueda ser interlocutora ante las instituciones comunitarias y ante los estados miembros reunidos en el sí del Consejo Europeo. Creo que esta sería una buena manera de incluir las experiencias reales en el ámbito de la inmigración.

En el manual sobre integración de la Comisión Europea se señala que debemos hacer este intercambio, esta identificación de las buenas prácticas, porque no se sabe exactamente cuales son y porque, seguramente, no han estado recopiladas como práctica de los estados. Francia ha sido, una vez más, la excepción, ya que en este país se han elaborado dos grandes informes –uno encargado por Jospin y otro más recientemente por Chirac- y por lo tanto, es realmente en el ámbito estatal que se dilucidan estos temas. Dado que esto no se ha llevado a cabo en el resto de estados, creo que nosotros deberíamos poder encabezar, de un modo decisivo, esta interlocución con las instituciones de la Unión Europea desde los ámbitos no estatales, desde los cuales se han hecho las auténticas políticas de integración y de inmigración. Si la Unión Europea no sirve para que nosotros conozcamos lo que han hecho otros, si no sirve para que este ‘conocimiento común’ se pueda codificar y se convierta en material operativo, deberíamos esforzarnos mucho en ella, pues querría decir que sirve de poco. Pienso que es viable que esto se consiga en los próximos años, y creo que nosotros tendremos que ser actores presentes en este proceso, para equilibrar una agenda que, en el caso contrario, se encaminará hacia una dimensión como mínimo menos útil para aquellos que nos enfrentamos cotidianamente con una sociedad plural que requiere de nuevos instrumentos de gestión y acomodación de esta pluralidad.

Carles Campuzano

Diputado Grup Parlamentari Català, Congreso de los Diputados

Dado que la aproximación de un diputado en el Congreso sobre la inmigración en el escenario europeo puede tener un punto de superficialidad respecto a aquello que se puede esperar de un miembro de la Comisión Europea, he querido intervenir después de Anna Terrón, quien, como eurodiputada, ha tenido un papel más activo en el tema. Y, en primer lugar, querría agradecerle su esfuerzo por aproximarnos a la realidad europea de una manera clara y pedagógica, haciendo sencillos aquellos documentos como los que ha presentado, en los que el argot comunitario es denso.

Hay cuatro ideas básicas que querría presentar para complementar el planteamiento sobre los cinco años de balance de Tampere. Una primera consideración es que estos cinco años lo son también de balance de política de inmigración en el mundo, en Europa y en España y Cataluña. Al tiempo que se celebraba la Cumbre de Tampere, tenía lugar, entre otros, el debate a fondo, en España, de la reforma de la ley de extranjería del año 1985. Este debate que se llevó a cabo a finales de 1999 y principios de 2000 significa un antes y un después para la política de inmigración en España. Antes de 1999-2000, la cuestión de la inmigración no estaba entre las prioridades de la agenda política, pero a partir del punto de inflexión que supone el debate de la reforma de la ley del 85, se entra de lleno en este tema. Posteriormente, tanto en la campaña electoral de marzo del 2000 como en el debate de investidura de ese mismo año, la inmigración se sitúa en un lugar preferente de la agenda política, de la cual no ha vuelto a salir.

Un segundo acontecimiento que tuvo lugar en la misma época, entre 1999 y 2000, es la publicación del famoso informe de la División de Población de Naciones Unidas que, haciendo prospectiva de las –quizás discutibles– expectativas demográficas, plantea a escala global la dimensión del fenómeno migratorio en relación con las necesidades de los sistemas de protección social de los países avanzados, con las necesidades de sus mercados de trabajo y las consecuencias que pueden derivarse en las estrategias básicas de los estados europeos como respuesta a estos movimientos humanos. La dimensión y el debate ya no se limitan a Cataluña, España o Europa, el debate es global, está en la agenda de las grandes instituciones multilaterales. Finalmente, es también en el período 1999-2000 cuando un Estado como Alemania reconoce por primera

vez que es un país de inmigración que, como tal, debe hacer una política de inmigración con todas las dimensiones que este hecho implica. Nadie en Europa puede decir ya que la inmigración no lo interpela.

Por lo tanto, en 1999, en Tampere, es la primera vez que la Unión Europea intenta hacer una aproximación seria al fenómeno migratorio en un contexto en el cual, ya sea en Cataluña, España, Europa o en el mundo, el debate sobre la inmigración tomaba una perspectiva diferente a la hasta entonces existente. Y esto tiene una gran importancia porque ahora y aquí podríamos plantearnos hacer un balance de Tampere, pero también balance de cinco años de política de inmigración en España o Cataluña. En estos cinco años muchas cosas han cambiado y la realidad se ha mostrado, como siempre, muy testaruda y supera con creces lo que dicen los papeles. Fruto de los debates que hemos tenido en el campo social y en el campo político, todos juntos hemos terminado cambiando también nuestras aproximaciones al fenómeno migratorio, y creo que este seminario puede ser una buena ocasión porque nos damos cuenta de los cambios que en relación con estos temas hemos hecho en estos cinco años. Algunos cambios han sido positivos, y otros negativos, pero todos han tenido una vinculación con la realidad. Y en materia de inmigración, la realidad nos ha condicionado muchas de las expectativas en positivo que Tampere podía haber generado: parte de este fracaso al cual hacía referencia Anna Terrón tiene relación con la realidad política y la social, donde un factor clave ha sido el ámbito municipal, en la medida que el paisaje humano de las ciudades y los pueblos se ha transformado. La inmigración ya no es un debate para los expertos, sino una realidad cotidiana para miles de personas. Otro elemento que ha sido fundamental para cambiar la perspectiva de Tampere han sido los acontecimientos del 11-S y el 11-M. Precisamente después del 11-S, en octubre de 2001, asistí a un seminario en Sintra, convocado con anterioridad a los atentados por la Asamblea parlamentaria de la OSCE, en el que todos los ponentes que participaban –de la Unión Europea, de Naciones Unidas, de la Organización Internacional para las Migraciones (IOM), etc.– expresaron claramente que si el 11-S no hubiera ocurrido, todos ellos estarían hablando de otra manera, y que después de los atentados de Estados Unidos, el enfoque de las políticas de inmigración cambió sustancialmente en el mundo. Tampere también se ha visto absolutamente condicionado por este hecho imprevisto, y en el caso español, y aunque a corto plazo aún lo estemos viendo, el 11-M nos acabará condicionando las políticas de inmigración, especialmente en relación con los flujos migratorios y en relación con el trato a las comunidades islámicas presentes en el país. La realidad es testaruda.

Creo, y es una segunda consideración a hacer, que una de las virtudes que ha tenido la aproximación de la Comisión Europea –especialmente todo aquello liderado por el comisario Vitorino– al fenómeno migratorio es que ha sido una aproximación –y esto también unido a Tampere– alejada del catastrofismo y del pesimismo. Es decir que, en un contexto donde, en general, el discurso público entorno a la inmigración tiene un punto de catastrofista y de pesimista, que tiene relación con la percepción de la opinión pública sobre la cuestión –que es la realidad para los que hacemos política–, la Comisión Europea ha hecho el esfuerzo de intentar construir, diseñar y promover una política europea de inmigración compatible con los valores de la Unión Europea. Desde la perspecti-

va de los que hacemos política en el ámbito del Estado, el esfuerzo por intentar promover políticas coherentes con los principios –de la libertad, dignidad, derechos humanos, etc.– de la Unión Europea, junto con la lectura de muchos de los documentos de la Comisión era inspirador. Sobre todo porque la Comisión ha tenido que trabajar con los gobiernos de unos estados que responden a la lógica de una política orientada a la restricción de la inmigración. En este marco, y creo que es significativo, la Comisión ha intentado hacer un esfuerzo por plantear una política compatible con los valores europeos. Como anécdota, cuando después de una pregunta oral en un Pleno del Congreso coincidí con el entonces ministro Mayor Oreja y le cité un par de comunicaciones de la Comisión para justificar lo que yo estaba diciendo, me respondió que yo podía decir lo que quisiera, pero que en una reunión del Consejo de Ministros, todos los ministros del Interior coincidían en un mismo discurso, fueran socialistas, liberales, demócrata-cristianos, etc. Si bien esto es absolutamente cierto, el primer hecho positivo que quiero remarcar es precisamente este esfuerzo por hacer una aproximación compatible con los valores de la Unión. Y un segundo elemento que también considero positivo es que la Comisión, en el marco de Tampere, se esfuerza por hacer esta aproximación con carácter global, teniendo en cuenta todas las dimensiones que conforman el fenómeno migratorio, asumiendo que esta es una realidad amplia y que tiene causas y consecuencias en diferentes ámbitos, no sólo vinculada a los aspectos relacionados con el control de flujos. Otra cosa, sin embargo, es la capacidad de este enfoque global para ser efectivamente operativo.

Una tercera cuestión, que ya se ha apuntado muy claramente antes y en la que por tanto no me alargaré, es que los estados han marcado la agenda de desarrollo de Tampere; y los estados han estado condicionados por sus políticas y por sus realidades interiores. No vayamos a pensar ahora que los ministros de Interior son unos obsesos que han venido a este mundo a crear problemas a la gente: al contrario, los ministros de Interior –de izquierdas, de derechas, de centro– están para garantizar la seguridad de los ciudadanos, y después del 11-S y el 11-M, a ninguno de nosotros se nos ocurriría no exigirle a un ministro de Interior que garantice la seguridad de los ciudadanos. Esta dimensión forma parte de un debate de fondo, con aspectos filosóficos muy sugerentes, sobre el equilibrio entre seguridad y libertad, que ya no sólo está en el campo de las filosofías sino que ha entrado en el campo de la práctica cotidiana. Un equilibrio que es muy difícil de encontrar, especialmente en un contexto político como el europeo, en el cual los partidos políticos con planteamientos populistas en materia de inmigración han irrumpido con fuerza en los parlamentos de algunos estados de la Unión Europea y en algunos parlamentos regionales. También forma parte de la realidad insistente de estos cinco años de Tampere que, hoy, haya un discurso más alarmista y más catastrofista en relación con la inmigración, y que éste se haya introducido en los discursos electorales en la mayoría de los Estados miembros y que, por lo tanto, forme parte de este condicionamiento de la agenda Tampere. Se ha hablado de la “lepenización de los espíritus”.

Ligado a esta cuestión, el debate en el Estado español viene a menudo poco condicionado por los debates que se producen en el marco de las instituciones comunitarias. Hace poco recibía el balance de la política de inmigración italiana, elaborado por el ministro de Interior de dicho país.

Nos guste o no el Gobierno de Berlusconi, el balance hace mucha más referencia a estas cuestiones, es decir que justifica mucho más y con mucha más coherencia la política italiana de inmigración de lo que nunca había hecho antes, o al menos que yo haya oído en estos ocho años a ningún ministro de Interior español. El ministro de Interior italiano justifica su política de inmigración en base a planteamientos de fondo de la política de la Unión Europea, y no cómo pasó aquí con la reforma de la ley de extranjería de 1999, cuando se nos decía que iba en contra de Tampere de manera absolutamente superficial e irrisoria. En general, en el debate político en España y en Cataluña, parece como si la dimensión europea no fuera con nosotros: creo que aquí hay un tema pendiente y reconocer su importancia es uno de los objetivos del Programa Migraciones de la Fundación CIDOB. Desde Cataluña, desde el Estado español es imprescindible que seamos capaces de incorporar la dimensión europea en nuestras reflexiones legales, políticas y estratégicas. Hoy por hoy no tenemos esta dimensión interiorizada, y la excusa no es que sea un tema complejo, o que sea difícil de entender, o que se debe a la codecisión, o etcétera. No. El problema es que la realidad también es testaruda y debemos ser capaces de incorporarla.

Una última consideración a través de cuatro puntos muy esquemáticos que considero elementos clave en el balance de Tampere, pero también en relación con sus perspectivas de futuro. Una primera, que ya apuntaba Anna Terrón y que la Comisión Europea también tiene presente, es la dimensión regional de las políticas de inmigración, y específicamente de las políticas de integración. La Unión Europea hace esta diferenciación entre lo que sería el acceso y las políticas de integración vinculadas más directamente a la incorporación de estas nuevas personas a la ciudadanía. Considero que, en este punto, la Comisión ha hecho aproximaciones muy sugerentes. Una de las últimas comunicaciones de la Comisión Europea decía, por ejemplo, que la gestión del trabajo de temporada tiene más sentido que corresponda a los organismos regionales de ocupación que no a los organismos de los estados. No tiene ningún sentido que los servicios públicos de ocupación del Gobierno de Cataluña estén al margen de la regulación de la entrada de aquellos trabajadores que puedan, por ejemplo, trabajar en el sector turístico o agrícola de temporada o, incluso, en el campo de servicios personales. Creo que esta dimensión regional que apunta de pasada la Comisión Europea en una de sus comunicaciones, nos interesa especialmente cuando desde el propio Consejo se reconoce que las políticas de integración dependerán menos del campo de la Unión Europea y más de los marcos de cada uno de los Estados miembros, en función de su diversidad y su ordenamiento. Esta lógica también tiene sentido cuando estamos hablando de la política interior de un Estado como el español.

La segunda cuestión, y esta sí que debemos asumir especialmente, es la dimensión de la gestión global, uno de estos conceptos que comentábamos que marcan el inicio del siglo XXI. Hay que entender que es imposible pretender que los flujos migratorios se puedan gestionar exclusivamente desde el marco de un Estado y que, por tanto, deben formar parte de la agenda de la política exterior de la Unión Europea; y en la medida que formen parte de la agenda exterior europea, también de la agenda de la política exterior catalana o de la política exterior española. Me parece fundamental considerar esta dimensión global mediante, por ejemplo,

instrumentos como los denominados planes de acción –que a pesar de su fracaso levantaron enormes expectativas– con terceros países.

La tercera cuestión es la doble vinculación entre políticas de inmigración y políticas de cooperación. Por un lado, existe la aproximación que hace la última ley italiana siguiendo la lógica de la cumbre de Sevilla y la de Salónica y, en parte, con los planteamientos de Aznar y Blair, que señala que los estados que más colaboren en el control de flujos serán los que recibirán mayores ayudas en cooperación y que, por tanto, los que menos colaboren en la gestión de flujos serán “castigados” en las políticas de cooperación. Esta es una posible vinculación entre la inmigración y la cooperación; sólo hay que leer el discurso del ministro italiano sobre por qué lo incorpora la ley y cómo, precisamente, lo relaciona con los planteamientos de la propia Unión Europea. Por otro lado, existe una vinculación distinta, en positivo, que enlaza inmigración y cooperación entorno al codesarrollo. Creo que aquí hay un terreno para trabajar porque Tampere pone encima de la mesa de manera innovadora con respeto a perspectivas anteriores –y a pesar de que haya sufrido cierta parálisis a causa de la debilidad de la política exterior de la propia Unión– la cuestión del codesarrollo.

Finalmente, un cuarto elemento se sitúa entorno a la integración. Una dimensión que forma parte de este manual sobre integración presentado en noviembre de 2004, del que ya se ha hablado, y que apunta una serie de principios y bases comunes para una política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea. Creo que esta documentación es absolutamente sugerente para orientarnos en este intento de construir una política europea de inmigración compatible con los valores de la Unión, ya que afirma un conjunto de principios básicos que creo que todos compartimos. Brevemente dice, en primer lugar, que la integración es un proceso bidireccional entre inmigrantes y residentes de los Estados miembros; en segundo lugar, que la integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea; en tercer lugar, que la ocupación constituye un elemento fundamental en el proceso de integración; cuarto, y para Cataluña tiene un interés especial, que un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; quinto, que los esfuerzos en el ámbito de la educación son fundamentales para los inmigrantes; sexto, que el acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios públicos en las mismas condiciones que los ciudadanos de los Estados miembros y sin ningún tipo de discriminación son básicos para una mayor integración; séptimo, que la interacción y relación entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es básica; octavo, que la práctica de diversas culturas y religiones debe ser garantizada por los derechos fundamentales y se deben salvaguardar estas prácticas mientras no entren en conflicto con otros derechos inviolables europeos y de las legislaciones estatales; noveno, es importante la participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y materias de integración, especialmente en el ámbito local, un hecho que significa una nueva aproximación al tema del voto en las elecciones municipales y que es un tema que ya está en nuestra agenda; décimo y último, que las políticas y medidas que tienden a incluir la cuestión de la integración e interacción deben formar parte de todas las políticas públicas de los estados, y se deben introducir mecanismos o instrumentos para evaluar el correcto funcionamiento de estas políticas.

Estos principios básicos comunes que justamente este mes de noviembre se han puesto encima de la mesa en el escenario europeo, creo que también nos ayudarán a mejorar el debate sobre la política de inmigración en Cataluña y España. Hace pocos días, en un artículo de *El País*, Jeremy Rifkin afirmaba que con el tratamiento y enfoque del tema de la inmigración nos jugamos la credibilidad del sueño europeo. Para que el sueño europeo, el de la Europa de la diversidad del cual hablaba Narcís Serra, también sea creíble para las nuevas personas que llegan a nuestras sociedades, debemos hacer un esfuerzo para mejorar el debate sobre la política de inmigración en Cataluña y España. Desde la Unión Europea nos llegan unos aires que debemos saber convertir en positivos, en beneficio de la convivencia y la cohesión de nuestro país.

Yongmi Schibel

Migration Policy Group, Bruselas

Aunque los aspectos exteriores del programa de Tampere no se desarrollaron durante la primera mitad del período “Tampere I”, recientemente han pasado a ser objeto de creciente atención. Más que hacer un resumen sobre este debate, la intención de este documento es destacar algunas lagunas en la comprensión y también en la acción en dicho ámbito. El planteamiento es que Europa todavía está lejos de establecer una relación satisfactoria entre migración y relaciones exteriores. También sugiere que hablar de “migración y relaciones exteriores” o de “migración y desarrollo” no debe desviar la atención sobre la necesidad de una política europea común de inmigración y sobre la igualdad de derechos para los inmigrantes. Al contrario, refuerza la necesidad de establecer un marco jurídico más sólido y mejores políticas en este ámbito.

La Agenda de Justicia y Asuntos de Interior

Muchos analistas han manifestado que la interacción inicial entre migración y relaciones exteriores en el período de Tampere no fue equitativa. En cambio, las prioridades de Justicia y Asuntos de Interior, que incluye la lucha contra la criminalidad económica (especialmente la corrupción y el blanqueo de dinero), el crimen organizado, el terrorismo, la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, han tenido cabida en la agenda de política exterior. Como consecuencia de ello, temas como la prevención de la migración, la inmigración ilegal y el retorno empezaron a ganar posiciones. Las relaciones exteriores se enfocaron esencialmente como una forma de pedir a los países de origen o de tránsito que cerraran sus fronteras, cuando las de los países europeos resultaron ser demasiado permeables. Esto se realizó a través de programas técnicos (asistencia a los países de origen y de tránsito para establecer su propia gestión de la migración, control de las fronteras, etc.) y a través de la conclusión de acuerdos de readmisión.

Sobre la base del Tratado de Amsterdam, la Comunidad tiene competencia para concluir acuerdos de readmisión y la Comisión Europea debe iniciar las negociaciones con terceros países caso por caso. Los países seleccionados para la conclusión de acuerdos de readmisión han sido identificados a partir de los criterios desarrollados progresivamente por los estados miembros y ratificados por el Consejo de Ministros. Estos cri-

terios son: la presión migratoria desde un país; su posición geográfica respecto a la UE, manteniendo un equilibrio regional; la existencia de un acuerdo de cooperación o de asociación con la UE; y el valor añadido de un acuerdo comunitario en comparación a la negociación bilateral por parte de los Estados miembros¹.

Las negociaciones comunitarias con Sri Lanka, Hong Kong, Macao y Albania han dado sus frutos. Todavía se están llevando a cabo negociaciones o contactos exploratorios con Rusia, Ucrania, China, Pakistán, Turquía, Marruecos y Argelia. Además de esto, se han introducido cláusulas de readmisión en otros acuerdos entre la UE y terceros países, principalmente el Acuerdo de Cotonú.

Un punto que cabe mencionar sobre los acuerdos de readmisión es que cuando las negociaciones corren a cargo de la UE, la diversidad de las políticas nacionales sobre la inmigración legal se convierte en un problema. Los terceros países a menudo solicitan vías de acceso a la inmigración legal o concesiones en la política de visados a cambio de su cooperación. ¿Qué puede prometer la UE respecto a la inmigración legal? Los funcionarios que participan en las negociaciones de readmisión confirman extraoficialmente que la falta de una posición europea común sobre la inmigración a menudo se convierte en una cuestión de credibilidad con respecto a los terceros países.

El recurso de cuotas para nacionalidades específicas con el objetivo de compensar a los países cooperantes, se planteó como una posibilidad. Sin embargo, la experiencia italiana muestra que los sistemas de cuotas preferenciales no son fáciles de gestionar. Cada año, el Ministerio de Trabajo, junto con los representantes locales y regionales y tras consultar con los actores sociales, tiene que decidir, en primer lugar, sobre el número total de cuotas para trabajadores a admitir. Luego, el Ministerio de Asuntos Exteriores expresa su preferencia por determinadas nacionalidades específicas y, finalmente, el Primer Ministro emite un decreto con el número definitivo, y las categorías y nacionalidades de los trabajadores extranjeros que pueden entrar. Por varios motivos, las cuotas preferenciales para nacionalidades específicas nunca han superado el 25% del total. Por otro lado, cabe subrayar que en 2001 se redujo la cuota para Marruecos, debido al descontento con el nivel de cooperación por parte de las autoridades marroquíes en el tema de la inmigración irregular. La cuota preferencial asignada a Egipto en 2003 se debió a la colaboración activa de las autoridades egipcias a la hora de reducir los flujos migratorios a través del Canal de Suez, la ruta habitual de tránsito para los ciudadanos de Bangladesh y Sri Lanka que se dirigen a Italia².

La cumbre de Sevilla de 2002 se puede considerar como un “punto bajo” en la relación migración-asuntos exteriores. La propuesta de España y del Reino Unido, que planteaban que la falta de cooperación con la Unión Europea en la readmisión podría desembocar en recortes

1. Criterios para la determinación de los países terceros con los que deben negociarse nuevos acuerdos de readmisión, Doc. Consejo 7990/02 COR
2. Jonathan Chaloff y Flavia Piperno, “Italy”, en: *International migration and relations with third countries: European and US approaches*, MPG 2004, p. 5.

Cuadro 1. Italia: Cuotas preferenciales para nacionalidades específicas 1998-2003

	C U O T A S P R E F E R E N C I A L E S												
	ALBANIA	MARRUECOS	TÚNEZ	SOMALIA	EGIPTO	NIGERIA	MOLDOVA	SRI LANKA	BANGLADESH	OTROS	TOTAL	ARGENTINA*	%DE CUOTA TOTAL
1998	3.000	1.500	1.500							0	6.000		10,3
1999	3.000	1.500	1.500							0	6.000		10,3
2000	6.000	3.000	3.000							6.000	18.000		21,7
2001	6.000	1.500	3.000	500						4.000	15.000		16,8
2002	3.000	2.000	2.000	0	1.000	500	500	1.000		0	10.000	4.000	17,6
2003	1.000	500	600	0	300	200	200	500	300	5.900	9.500	200	12,2
2004	3.000	2.500	3.000	0	15.000	2000	1.500	1.500	1.500	3.900	20.400	0	25,6

* Ciudadanos argentinos de origen italiano (descendientes directos hasta 3 generaciones)

Fuente: Ministerio de Trabajo italiano. En: Jonathan Chaloff y Flavia Piperno "Italy". En: "International Migration and relations with third countries: European and US approaches", MPG, 2004.

en la ayuda al desarrollo, distanció a los actores para el desarrollo dentro y fuera del Gobierno que no querían que se les asociara con ninguna política que pudiera implicar un condicionamiento de la ayuda al cumplimiento de los objetivos de control migratorio.

Los críticos con las propuestas destacaron que, de hecho, el grueso de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de la UE no se envía, de hecho, a los principales países emisores de migrantes y que la AOD a menudo no constituye una proporción significativa del PIB de los países receptores de la misma. Así pues, ¿en qué medida podría ser útil como instrumento de control? Además, los flujos de AOD suelen concentrarse en los sectores de la educación y la sanidad, y la reducción de los fondos perjudicaría a las partes más desfavorecidas de la sociedad, socavando los objetivos de desarrollo a largo plazo.

La ayuda al desarrollo también fue tema de debate durante el período de Tampere como forma de tratar las "causas primordiales" de la migración, especialmente lo que podría denominarse migración de "supervivencia"³. Pero la experiencia sugiere que mejorar los niveles de vida no sirven para reducir por sí solos los niveles de emigración: no se puede establecer ninguna relación directa entre las políticas de cooperación económica y la presión migratoria. Por eso, los especialistas en desarrollo han advertido que depositar demasiadas expectativas en la coopera-

3. Véase, por ejemplo, el Informe Anual 2003 sobre la política de desarrollo de la CE y la ejecución de la ayuda exterior en 2002 (COM (2003) 527).

ción al desarrollo en el área de prevención de la inmigración, sin duda provocará muchas decepciones.

Programas actuales de la UE

Hasta cierto punto, las demandas clave planteadas durante el período de Sevilla han sido reemplazadas por las actuales prioridades de la política europea, que varían considerablemente según la región o el país del que se trata. Los países candidatos -Una Europa más amplia- y los países ACP son algunas de las entidades más relevantes en este contexto. En términos de 'Una Europa más amplia', el 9 de diciembre de 2004, la Comisión propuso unos Planes de Acción para Moldavia, Ucrania, Marruecos, Túnez, Jordania, Israel y la Autoridad Palestina. Abarcan los próximos 3-5 años y se edifican sobre el Acuerdo de Cooperación o de Asociación con cada socio.

Los temas de la readmisión y el control de las fronteras siguen dominando los Planes de Acción. Sin embargo, el Plan de Acción para Marruecos también prevé campañas de información sobre las oportunidades para la inmigración legal a Europa (incluida la reagrupación familiar), sobre los riesgos de entrar irregularmente y, en Europa, sobre los aspectos positivos de la migración. Con Túnez se ha propuesto un diálogo sobre cómo simplificar y facilitar la concesión de visados. Se ha establecido una conexión con los MEDA, que actualmente están en su segundo período programado con un presupuesto de 5,3 billones de euros para 2000-2006.

Libia es otro país de la región que está acaparando mucho interés. En la edición del 13 de diciembre de 2004 del International Herald Tribune, se publicó un artículo de dos páginas titulado "Libya snubs Africans as it turns to the West" (Libia desaira a los africanos al mirar hacia Occidente). Habla sobre el cambio de Muammar Gaddafi, que ha pasado de defender el panafricanismo, abolir la necesidad de visados e invitar a los inmigrantes subsaharianos a ir a Libia, a convertirse en "amigo de Occidente", que está arrestando y deportando a africanos y ayudando a los europeos en sus objetivos de frenar la migración africana de tránsito.

En un comunicado de prensa de 6 de diciembre de 2004, Human Rights Watch informaba que el Gobierno libio había bloqueado una visitada programada por uno de sus equipos de investigación. El equipo debía comenzar un viaje de reconocimiento de tres semanas tras meses de retrasos, pero el Gobierno libio les denegó los visados. Dos especialistas tenían la intención de investigar la situación de los derechos humanos de las mujeres y el tratamiento que daba el Gobierno a los migrantes y a los refugiados. El comunicado de prensa declaraba que los solicitantes de asilo y los migrantes que vivían o estaban de tránsito en Libia, en particular los procedentes del África subsahariana, sufrían abusos policiales, detenciones arbitrarias y condiciones de detención insatisfactorias, y que eran habituales las deportaciones y expulsiones a países como Eritrea y Somalia⁴. Sin duda, la protección internacional corre peligro cuando la

4. Human Rights Watch, Libya Blocks Visit by Rights Group – Torture, Political Trials, Treatment of Migrants Remain Major Concerns, comunicado de prensa, Nueva York, 6 de diciembre de 2004.

gestión de la migración se deja en manos de gobiernos no democráticos sin establecer los mecanismos de control adecuados, incluido la supervisión de los derechos humanos. Sin embargo, esta es la situación en la mayoría de países que se encuentran en las rutas de migración irregular hacia Europa.

Un programa clave en el campo de “la migración y las relaciones exteriores” es el programa AENEAS de asistencia técnica a terceros países en los ámbitos de migración y asilo. El programa se establece mediante un reglamento de marzo de 2004, y la agenda de trabajo con prioridades del cual se publica en noviembre de dicho año⁵. El presupuesto global para este programa de cinco años es de 250 millones de euros, con 30 millones de euros para 2004.

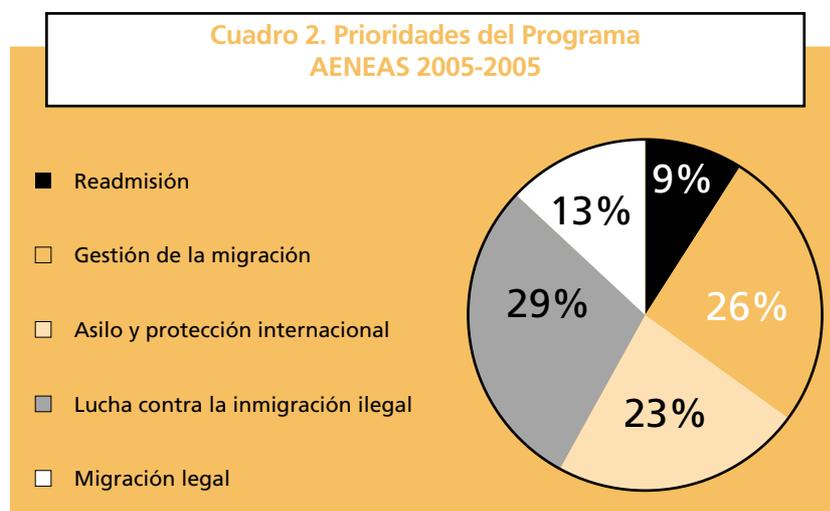
Cabe destacar tres aspectos de AENEAS: primero, el programa está especialmente destinado a los países que participan activamente en la preparación o implementación de acuerdos de readmisión con la Unión Europea. Este punto coincide con las prácticas llevadas a cabo con anterioridad.

Segundo, la configuración del programa dependerá esencialmente de los actores que presenten sus proyectos y del tipo de actividades seleccionadas. Entre los actores elegibles destacan “las organizaciones y agencias regionales e internacionales, gobiernos a diferentes niveles, ONG e institutos, y operadores públicos y privados”. Aunque en general este planteamiento es positivo, no hay que olvidar que la línea preliminar presupuestaria B-667 recibió muchas solicitudes de la OIM y del ACNUR, sólo algunas de autoridades y ONG de terceros países y muy pocas de los estados miembros de la Unión Europea. La Comisión tiene el objetivo de cambiar esta tendencia en el programa AENEAS, pero la magnitud de los proyectos previstos (más de 500.000 euros) privilegia nuevamente a las agencias más grandes.

Tercero, las prioridades se agrupan en cinco áreas de acción principales, a saber: el desarrollo de políticas de inmigración, la promoción de canales de migración legales, la protección internacional, la lucha contra la inmigración ilegal incluido el tráfico de seres humanos y la readmisión y la reintegración duradera de las personas retornadas. En cuanto a la readmisión, el programa apoya actividades como “la asistencia en las negociaciones realizadas por los terceros países de que se trate de sus propios acuerdos de readmisión con los países pertinentes” y “el apoyo para la implementación de los acuerdos de readmisión establecidos con terceros países”. Sin embargo, es positivo que el ámbito de la readmisión haya recibido el porcentaje más pequeño de la financiación, con importantes cantidades destinadas a los ámbitos de la protección/asilo y la migración legal.

5. ‘Establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum’ (AENEAS), Regulación (EC) No 491/2004, 10 de marzo de 2004. Toda la documentación relacionada con Aeneas está disponible en la página web de la Comisión en: <http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/themes-migration_en.htm>

El siguiente gráfico muestra las prioridades temáticas para 2004-2005.



Fuente: *Prioridades del Programa AENEAS para 2005-2005*

Remesas

Mientras que el debate sobre “migración y relaciones exteriores” se refiere sobre todo a la prevención de la migración irregular, las discusiones sobre “migración y desarrollo” se centran en los conceptos de “remesas” y “diáspora”. Sin embargo, este documento señala que, aunque ha aumentado la sensibilización sobre las redes de migración transnacional y sobre los migrantes como actores en el desarrollo, esto no se ha traducido realmente en términos políticos a nivel de la UE.

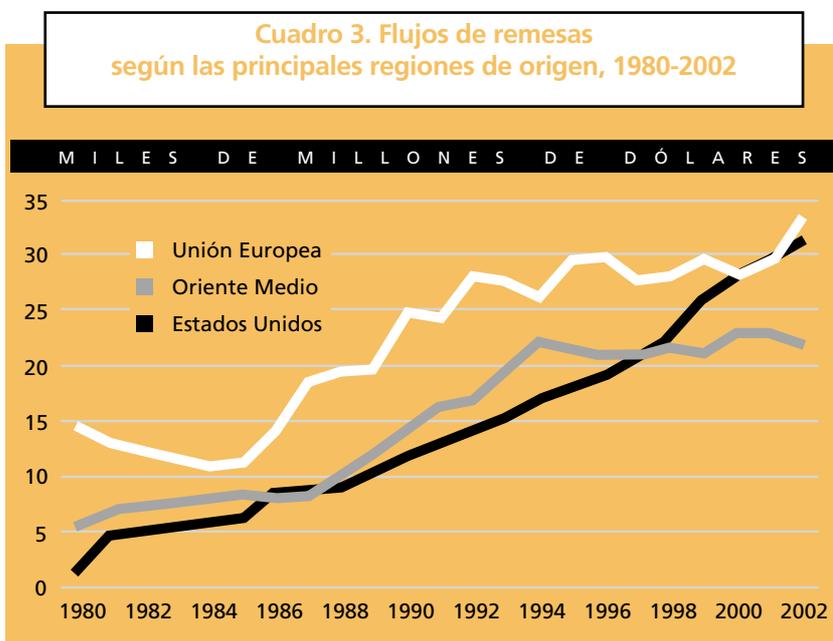
Las nociones relacionadas con las remesas y la diáspora cada vez aparecen con mayor frecuencia en los documentos de la UE, como en la Comunicación de diciembre de 2002⁶ y en las Conclusiones del Consejo de mayo de 2003 sobre migración y desarrollo. En estas conclusiones, el Consejo invitó a la Comisión a facilitar la “circulación de ‘cerebros’” y a apoyar los esfuerzos por parte de la “comunidad transnacional” para contribuir al desarrollo de su país de origen, abaratando y aumentando la fiabilidad de las transferencias de las remesas de los migrantes a sus países de origen, y contratando a más personal local en los programas de cooperación al desarrollo. El Consejo también pidió a la Comisión que presentara propuestas sobre “las remesas como potencial de desarrollo” a finales de 2004.

En términos de acción, sin embargo, la UE -como Unión Europea y más allá de las actividades de los estados miembros o las agencias de desarrollo estatales como el DFID en el Reino Unido, la Agence Française de Développement o la alemana GTZ- no ha tenido demasiado protagonis-

6. Comunicación sobre integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros, COM (2002) 703 final, 3.12.2002.

mo en este tema y se ha mostrado bastante cautelosa. Un primer paso importante de cara a concebir políticas más proactivas podría ser mejorar el acceso a los datos en materias como las remesas enviadas desde Europa. El reconocimiento de que las remesas de los migrantes pueden tener un impacto superior al de la ayuda oficial debe ir acompañado de información concreta sobre las vías específicas y las características de las remesas enviadas desde los estados miembros de la UE.

Todavía existen muchas lagunas informativas en esta área. La mayoría de la información disponible en términos globales se refiere a los flujos de los EEUU (especialmente a América Latina y al Caribe). Y sin embargo, los flujos de la UE son de hecho más elevados.



Fuente: *Informe World Economic and Social Survey 2004: International Migration*, United Nations 2004, p. 109

La diapositiva del informe *World Economic and Social Survey 2004* de Naciones Unidas muestra que, regionalmente, la UE representa la principal fuente de remesas, seguida de Estados Unidos y los países de Oriente Medio. El informe *Global Development Finance Report* de 2003, que advertía a muchos actores sobre la importancia de las remesas, ya situaba a Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo e Italia a la cabeza de los diez principales países emisores de remesas en 2001 (España ocupaba el 11º lugar)⁷. En cuanto a los receptores, los países próximos a la UE como Moldavia, Albania y Bosnia-Herzegovina contaban con las mayores proporciones de remesas con respecto al PIB, más del 15% en 2002.

El problema es que las fuentes de datos oficiales, como el *Balance of Payments Statistics Yearbook* del FMI, no permiten emparejar a los países receptores y emisores. Un motivo es que, por lo general, las institu-

7. Banco Mundial, *Global Development Finance 2003: Striving for Stability in Development Finance*, p.160.

Cuadro 4. Formato de registro de la entrada de remesas extrajeras por bancos (dólares)

	Particulares	Exportadores	Suministradores de servicios	ONG	Embajadas	Otros	Total
Nombre del banco							
Total							
Origen de las remesas extranjeras bancos							
Reino Unido							
EEUU y Canadá							
Unión Europea							
ECOWAS							
Resto de África							
Otros							
EMPRESAS FINANCIERAS IMPLICADAS EN OPERACIONES DE REMESAS EXTRANJERAS (DOLARES)							
Telecash finacial Services Ltd.							
Trans-Continental financial Ltd.							
1st African Financial Ser.							
Totales							

Fuente: Banco de Ghana

ciones financieras registran el nombre del país emisor más inmediato desde donde se hace la transferencia, pero a veces éste no coincide con el país donde reside el remitente. Por ejemplo, Filipinas tiende a atribuir una gran parte de las remesas que recibe a Estados Unidos porque muchos bancos ordenan sus transferencias de fondos a través de Estados Unidos.

Por lo tanto, los registros de los países receptores no siempre son fiables. Es más, un estudio reciente sobre Ghana observa que, a junio de 2004, algunos bancos todavía registraban sus entradas sin indicar las fuentes⁸.

Este formato de informe ghanés sobre la entrada de remesas extranjeras por bancos ofrece las siguientes opciones: Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, Unión Europea, CEDEAO, resto de África y otros. Listas como ésta no resultan lo suficientemente precisas para hacer un seguimiento del origen de las remesas.

“Los países emisores de remesas” también tienen dificultades a la hora de cuantificar los flujos. Esto sucede especialmente en el caso de las remesas informales. En 2004, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido encargó un estudio sobre las remesas informales desde el Reino Unido y pidió una estimación de las mismas

8. E.K.Y. Addison (Bank of Ghana), The Macroeconomic Impact of Remittances in Ghana, Banco de Ghana septiembre de 2004, p.33.

a los autores⁹. Las estimaciones oficiales del Reino Unido se basan, de hecho, en datos procedentes de países receptores que no están estandarizados. La cifra para Pakistán, por ejemplo, incluye todas las libras esterlinas compradas por los operadores monetarios en el país, y evidentemente no todo este dinero se puede considerar remesas. Por lo tanto, los autores del estudio han intentado reconstruir las cifras de abajo a arriba. Su resultado es que el total de remesas emitidas desde el Reino Unido se puede cifrar en 1,4 billones de libras esterlinas, de los cuales 0,5 billones de libras salen a través de canales informales. Con todo, advierten de que esta estimación es extremadamente tentativa.

En 2004, Dilip Ratha, un experto en remesas del Banco Mundial, dijo a la Comisión Global sobre Migración que “una manera de avanzar, y quizás la única manera de avanzar, sería realizar encuestas entre las familias de los países emisores y receptores, para descubrir la magnitud de los flujos de remesas, sus fuentes y destinos, los canales utilizados, y sus usos¹⁰.” Los aspectos intergeneracionales y de género se podrían añadir a la lista de información valiosa sobre las remesas. La tarea de recopilarla todavía no se ha iniciado a nivel europeo.

La mayor parte del trabajo ya realizado se ha centrado en los costes de las transacciones y ha sido llevado a cabo por bancos y otras instituciones financieras¹¹. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Los consumidores siguen buscando mejores soluciones en relación con el acceso a la información del mercado, el acceso a los servicios bancarios, la información sobre transacciones y los mecanismos de compensación. Para los bancos y otras instituciones financieras europeas, todavía queda margen para desarrollar productos que se adapten mejor a los migrantes y tengan menos barreras de acceso. También queda margen para reforzar las colaboraciones con las instituciones financieras en los países receptores de remesas. De este modo, los servicios financieros pueden ampliarse a los más pobres, especialmente en áreas rurales, donde el índice de bancarización es muy bajo.

Los actores comerciales a menudo responden a los impulsos políticos. Esto puede venir de instituciones como los bancos regionales de desarrollo. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo ha sido un catalizador de las acciones políticas y de investigación sobre remesas, y el Banco Asiático de Desarrollo está llevando a cabo actualmente un estudio de los factores institucionales, políticos y normativos que afectan a los flujos de remesas en la región, y está proyectando formular reco-

9. Michael Blackwell and David Seddon, *Informal Remittances from the UK – Values, Flows and Mechanisms*, Informe DFID, marzo de 2004.

10. Dilip Ratha, *Why should we care about workers' remittances? And what should we do?* Nota presentada en la Reunión de Expertos de la Comisión Global sobre Migración Internacional, Ginebra, 20-21 de enero de 2004, versión revisada disponible en <www.adb.org/PrivateSector/Finance/worker-remittances.pdf>

11. Véase, por ejemplo, el trabajo del Instituto Mundial de Cajas de Ahorro, <www.savings-banks.com>

mendaciones¹². El Banco Mundial también se muestra activo: el tema principal del documento *Global Economic Prospects 2006* (que se publicará a finales de 2005) serán las diferentes maneras de mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo. Los actores europeos deberían considerar quién puede desempeñar un papel equivalente.

Diásporas

Los migrantes no sólo transfieren dinero, sino también experiencia y prácticas de “buena gobernanza” a sus países y comunidades de origen, y lo hacen como particulares y como asociaciones.

En las asociaciones, se han hecho propuestas para que los donantes proporcionen capital inicial, asistencia tecnológica y apoyo logístico para construir y fortalecer las redes diaspóricas que tienen un importante potencial de desarrollo, como las dedicadas a la cooperación empresarial o a las tecnologías de la información. Más allá de la esfera económica, los donantes podrían ofrecer asistencia técnica y legal a las asociaciones filantrópicas de migrantes, además de mostrarse sensibles a la diversidad y fragilidad de las redes implicadas.

Al igual que en el caso de las remesas, el apoyo a las organizaciones de diáspora es un campo donde las iniciativas nacionales superan con mucho las europeas. Por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Exteriores francés ha creado un programa de cofinanciación al que pueden recurrir las asociaciones de migrantes para llevar a cabo sus proyectos en cooperación con una organización ubicada en el país de origen. El Ministerio trabaja con el *Forum des Organisations de Solidarité Internationale Issues des Migrations* FORIM, que se estableció en 2002 y que a su vez cuenta entre sus miembros con varios OSIM (*Organisations de Solidarité Internationale Issues des Migrations*).

En lo que respecta a los particulares, ofrecer apoyo al migrante como actor en el desarrollo sigue implicando, para muchos gobiernos y donantes, el retorno del mismo a su país de origen. Los programas suelen proporcionar a los migrantes incentivos financieros con este fin, a menudo acompañados de ofertas de formación, asistencia técnica, préstamos bancarios y servicios de apoyo para los que quieran crear un negocio en su país de origen. Los programas de retorno voluntarios son normalmente a pequeña escala. Incluso en Francia, donde se cuenta con un largo historial de retornos voluntarios y donde, por ejemplo, se aumentó recientemente a 7.000 \square los incentivos financieros ofrecidos a los malienses que deciden volver a su país, sólo se han interesado en el programa de retorno de 2003 aproximadamente 100 migrantes (el doble de 2002, con 42). Sirva de comparación saber que el número de malienses que

12. Para información sobre las actividades del IADB, véase:0
<<http://www.iadb.org/mif/v2/remittances.html>>. Para el ADB, véase Asian Development Bank, *Developing the Diaspora*, documento preparado para la Third Coordination Meeting on International Migration, Population Division, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Secretariado de la ONU, 27-28 de octubre de 2004.

viven en Francia de forma ilegal se estima en alrededor de 40.000¹³. Un problema es que a menudo, los migrantes perciben estos programas como una forma “humanizada” de retorno y no como un medio real para desarrollar actividades comerciales en los países de origen.

Los programas alternativos, que no se basan en el retorno definitivo de los migrantes sino que intentan reforzar su función de “puente” entre países, a menudo topan de lleno con unas normas de inmigración muy restrictivas. Por ejemplo, en Alemania, tanto la “antigua” ley sobre extranjeros como la nueva Ley de Inmigración que entró en vigor el 1 de enero de 2005, prevén que incluso los migrantes con un permiso de residencia de larga duración pueden perderlo si están fuera de Alemania durante más de seis meses. Excepcionalmente, la persona puede solicitar a las autoridades que le concedan un período más largo cuando él o ella “quiera dejar el país por motivos que sean inherentemente temporales o cuando la estancia fuera del país sirva a los intereses de la República Federal de Alemania¹⁴. Por lo tanto, el margen de los programas que favorecen la movilidad está limitado por la falta de una legislación de inmigración apropiada.

Cabe destacar que la Directiva sobre residentes de larga duración, que los estados miembros deberán transponer para el 23 de enero de 2006, prevé la retirada de dicho estatus sólo en caso de que la ausencia sea superior a 12 meses consecutivos. Además, mediante una derogación, los estados miembros también podrán permitir ausencias de más de 12 meses consecutivos o que obedezcan a razones específicas o excepcionales¹⁵.

Conclusiones

En esencia, la manera como Europa gestiona los “aspectos exteriores” de la migración tiene mucho que ver con lo que los europeos sienten sobre la inmigración en términos generales. Es importante recordar que, durante mucho tiempo, los países europeos no deseaban la inmigración y pensaban que era un fenómeno que debían restringir y controlar. Más recientemente, esta actitud se ha suavizado parcialmente debido a las condiciones socioeconómicas, y cada vez son más los que reconocen que la inmigración puede ser beneficiosa para Europa. El debate se orienta ahora hacia cómo hacer que la migración sea también beneficiosa para los países de origen.

En este contexto, es importante observar las estrategias de estos países en cuanto a la migración se refiere, que a menudo se no se han tenido en cuenta. Los gobiernos suelen analizar la migración por los beneficios que aporta a sus economías y sociedades en conjunto, y pueden llegar a diferentes conclusiones sobre su deseabilidad dependiendo de los patro-

13. Raphaelae Magoni, ‘France’, en: *International migration and relations with third countries: European and US approaches*, MPG 2004.

14. *Ausländergesetz*, par. 44, y *Zuwanderungsgesetz*, par. 51 Arts. 1(7) y 4.

15. Directiva del Consejo 2003/109/EC del 25 de noviembre de 2003 referente al estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración, Artículo 9.

nes migratorios de sus nacionales y de la posición del país en la economía mundial. Para algunos países, la migración se ha convertido en una estrategia: hay un mercado global para ciertas calificaciones y/o habilidades y resulta ventajoso canalizar hacia dicho mercado esta mano de obra que no puede ser utilizada de manera provechosa a nivel interno. De ese modo, el país obtendrá ingresos y conocimientos. Filipinas es el ejemplo "clásico" de este modelo, pero otros países asiáticos como China, Bangladesh, India y Vietnam están siguiendo el mismo camino. Otros consideran que la fuga de cerebros es un problema y subrayan la importancia de la retención y el retorno. Ghana podría citarse como ejemplo, dada la preocupante tasa de emigración de médicos¹⁶.

Especialmente en un sector tan sensible como el de la sanidad, algunos gobiernos están intentando tomar parte activa en los modelos migratorios de sus nacionales y negociar dichos movimientos con otros países. Por ejemplo, el Gobierno cubano ha llegado a un acuerdo con Sudáfrica para que sus enfermeros y enfermeras trabajen allí, y reemplacen así a los que se han ido para trabajar en países como el Reino Unido.

Como dijo el experto italiano Ferruccio Pastore en un documento reciente, lo que necesitamos es "un mayor conocimiento de los intereses de los países de origen y de tránsito y cómo estos pueden llegar a estar en mayor consonancia con los de las sociedades receptoras de la UE¹⁷." La cuestión sobre si la migración es buena o mala para las partes implicadas no se puede responder de manera abstracta: debe hablarse y negociarse lo más abierta y constructivamente posible.

16. Ronald Skeldon, *More than Remittances: Other Aspects of the Relationship between Migration and Development*. Capítulo en el informe de la División de Población de las Naciones Unidas 'Emerging Issues of International Migration', próxima publicación.

17. Ferruccio Pastore, *Cooperation with Sending and Transit Countries: Beyond Sticks and Carrots?* Documento preparado para la Conferencia sobre Asilo, Migración y Fronteras de la Presidencia holandesa, septiembre de 2004.

INMIGRACIÓN Y LA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR: LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES DE ORIGEN

Marta Rodríguez-Tarduchy

*Directora General de Inmigración,
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*

Quisiera agradecer en primer lugar la invitación para hablar de un tema de enorme interés. Un tema, el que nos ocupa, sobre el que quiero trasladarles, como punto de partida, algo que todos compartimos. Y es que los flujos migratorios son, en la mayoría de los casos, el síntoma de que en los países de origen existen lo que se ha dado en denominar “causas de expulsión”. Son, en efecto, las violaciones de los derechos humanos o las necesidades económicas los motivos que, en general, impulsan a un importante número de personas a emigrar.

Por ello, una política eficaz de promoción y protección de derechos humanos y de cooperación al desarrollo, resulta necesaria a la hora de abordar el fenómeno migratorio y, por el contrario, son serias e importantes las consecuencias negativas que una gestión ineficaz del mismo trae consigo, tanto para los países de origen, como para los de tránsito o destino. La inmigración es, casi siempre, un síntoma de desigualdad y de la falta de garantías de los derechos humanos y, mientras estas causas permanezcan, los flujos se mantendrán en mayor o menor medida. La globalización ha generado nuevos perfiles en el fenómeno migratorio y la Unión Europea es escenario de ello. La presión migratoria sobre la Unión ha sido un elemento fundamental para abordar de manera común este fenómeno.

Por eso, el Consejo Europeo de Tampere, celebrado en octubre de 1999, puso de manifiesto la necesidad de que la Unión hiciera realidad la construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia, creado en virtud del Tratado de Ámsterdam. Y para ello, señalaba que el desarrollo de una política de asilo y migración común debía basarse en (1) la colaboración con los países de origen; (2) un sistema común de asilo; (3) un trato justo a los nacionales de 3º países y (4) la gestión de los flujos migratorios.

Dado el objeto de esta mesa, voy a centrar mi intervención en el primer punto, la colaboración con los países de origen, elemento que permite destacar la importancia otorgada por el Consejo Europeo a la colaboración con los países de origen y de tránsito, en la gestión de los flujos migratorios.

A este respecto, el Consejo de Tampere señala en sus Conclusiones que la Unión Europea necesita (conclusión número 11) un enfoque global de la migración que aborde los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito de los solicitantes de asilo y los migrantes. Y en su conclusión número 12, el Consejo señala que, *en este sentido, acoge favorablemente el Informe del Grupo de Alto Nivel de Asilo y Migración y aprueba la continuación de su mandato y la elaboración de nuevos Planes de Acción.*

Por lo tanto, en materia de colaboración con terceros países, el Programa de Tampere no parte de cero, aunque, como diré más adelante, sí que es la referencia que marca el inicio de la inclusión de los asuntos migratorios en la Agenda Exterior de la Unión Europea. Y esto es así porque, diez meses antes del Consejo de Tampere, en el CAGRE (Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores), los ministros de Asuntos Exteriores habían reconocido que la afluencia de inmigrantes a los estados miembros hacía necesario establecer, en primer lugar, un enfoque común, e integrado, entre los 3 pilares de la Unión, teniendo en cuenta la situación existente en los principales países de origen y tránsito de los solicitantes de asilo y de los migrantes. Y, en segundo lugar, crear un Grupo de Trabajo de Alto Nivel que se encargara de llevar esta tarea adelante.

Este Grupo debía presentar al Consejo una propuesta de lista de los principales países de origen y tránsito de los solicitantes de asilo e inmigrantes, para los que se elaborarían unos Planes de Acción que abordarían los problemas de cada uno de ellos, con vistas a la aplicación del enfoque integrado interpilares. Respecto a la lista de países que debía estudiar el Grupo, el Consejo, de enero de 1999, determinó que fueran Afganistán y Pakistán; Albania y la zona colindante; Marruecos, Somalia y Sri Lanka. El Grupo debía presentar un informe final con los Planes de Acción relativos a estos países antes del Consejo Europeo extraordinario de Tampere y, una vez presentado, disolverse, a menos que el Consejo Europeo decidiera lo contrario, como así hizo.

Por tanto, se puede afirmar que la inclusión de la inmigración en la Agenda Exterior de la Unión, viene dada por la instauración formal del Grupo de Alto Nivel de Asilo y Migración, en el marco de los trabajos del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Tras la aprobación del Programa de Tampere (2000-2001), la actividad exterior de la Unión en materia de inmigración, consistió en la puesta en marcha, ejecución y seguimiento de esos Planes de Acción, para lo cual aprobó una línea presupuestaria temporal, dotada con 10 millones de euros. El carácter temporal de esta dotación y su cuantía nos da idea de la incipiente y prudente actuación con que se aborda la cuestión. Durante la presidencia española del Consejo, en el primer semestre de 2002, se amplía, por un lado, el mandato del Grupo de Alto Nivel y por el otro, se extiende su marco geográfico a China y Asia Central, así como al África Subsahariana y a los países del Norte de África. Además, se incrementa la línea presupuestaria hasta los 12,5 millones de euros.

A tales efectos, en la reunión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de junio de 2002, recordando las Conclusiones de Tampere y del Consejo de Laeken (diciembre 2001) sobre la integración

de la gestión de los flujos migratorios en las políticas exteriores de la Unión, al ampliar el mandato del Grupo de Alto Nivel le asigna, entre otras misiones, (1) desarrollar un planteamiento estratégico y una política coherente e integrada de la Unión para estos países; (2) analizar las tendencias migratorias, tanto desde el punto de vista del número como de la problemática, incluyendo entre las medidas el establecimiento de nuevos Planes de Acción y (3) establecer una asociación real con estos países a fin de que cooperen con la Unión y promover esfuerzos destinados a abordar las causas principales de las migraciones. También concreta los elementos que deben incluir estos Planes de Acción, entre los que destaca medidas tendentes a la inclusión de cláusulas de readmisión en los Acuerdos que se realicen con estos países; medidas destinadas a favorecer la repatriación voluntaria de sus nacionales y propuesta de medidas conjuntas dirigidas a la lucha contra la delincuencia transfronteriza, con una referencia específica a la cooperación policial destinada a una lucha eficaz contra las organizaciones delictivas dedicadas a la inmigración ilegal.

Al cierre de la presidencia española, el Consejo de Sevilla, de junio de 2002, en sus Conclusiones resaltó una vez más la necesidad de una estrecha colaboración con los países de origen y tránsito para la gestión del flujo migratorio, así como la inclusión de una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en todo futuro Acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea o la Comunidad Europea celebrará con cualquier país.

Esto dio pie a que el CAGRE, en su reunión de noviembre de 2002, aprobara unas Conclusiones sobre la intensificación de la cooperación en la gestión de los flujos migratorios con terceros países, de las que hay que destacar, en el contexto en el que estamos, la concreción de los criterios para determinar con que países considera el Consejo que debería establecerse una cooperación intensificada. Estos criterios son, en primer lugar, el carácter e importancia de los flujos migratorios en dirección a la Unión Europea; segundo, la situación geográfica en relación con la Unión; tercero, la necesidad de ampliar con ellos una relación en materia de gestión de las migraciones y, por último, su actitud en relación con la cooperación en materia de migraciones

Basándose en estos criterios el Consejo entendió que esta cooperación intensificada se debía desarrollar, en primer lugar, con los países con los que ya existe una cooperación en la que basar la mejora: Albania, China, Yugoslavia, Marruecos, Rusia, Túnez y Ucrania. Además, consideró esencial poner en marcha la cooperación con Libia y destacó la importancia de proseguir e intensificar la cooperación con Turquía, entre otras cosas, habida cuenta de su posición geográfica. Y, también, se estableció el contenido mínimo de esa cláusula sobre gestión de flujos migratorios y sobre readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal.

Hay que decir que, en estos primeros años (2000-2002), se manifiesta la reiterada voluntad del Consejo de la Unión Europea de situar los asuntos relacionados con la inmigración en el primer plano de la Agenda Política, si bien los avances, en relación con las necesidades, son lentos y se limitan, por un lado, al fortalecimiento de las estructuras instituciona-

les del Consejo y a constatar los problemas de inmigración que plantean determinados países a los estados miembros, bien por su situación geográfica (Marruecos), bien por su situación política (Afganistán), bien por la intensidad del flujo (China). Además, también se centra en elaborar Planes de Acción y explorar las posibilidades de firmar Acuerdos de Gestión de Flujos migratorios con los terceros países. Pero adolece de algo tan importante como es establecer las vías financieras adecuadas para la cooperación con estos terceros países, que permitan atacar las causas profundas de la inmigración (pobreza, corrupción, subdesarrollo). En todo caso, hay que destacar que, en estos años, hay que hacer frente a dificultades importantes derivadas de tradiciones jurídicas y prácticas muy diferentes, a una realidad distinta en cada estado miembro y, en consecuencia, diferentes prioridades en cada Estado, si bien se van sentando bases importantes para caminar juntos.

También en 2002 se adoptan, por el Consejo de Justicia e Interior, dos Planes de importancia relevante: por un lado, el Plan para la lucha contra la inmigración ilegal y por el otro, el Plan de gestión de las fronteras exteriores de la Unión. Estos Planes, fundamentales en materia de política de inmigración de la Unión Europea, inclinan la balanza de la política migratoria en acciones a favor de la lucha contra la inmigración ilegal, así como el control y vigilancia de las fronteras exteriores de los estados miembros, materias de enorme relevancia y en las que se consiguen grandes avances.

Sin embargo, en materia de políticas de inmigración legal e integración de los inmigrantes, aún habiéndose dado pasos, Tampere no plantea en este momento el mismo nivel de balance positivo.

Quiero hacer notar que, cada vez que se hace referencia a la firma de un Acuerdo de Cooperación de la Unión con un tercer país, se está haciendo referencia a la firma de un Acuerdo de Readmisión para que admita en su territorio a sus nacionales o los nacionales de terceros estados que se encuentren en situación irregular en los estados miembros, con escasos incentivos para ello. En definitiva, se centra más en atajar los síntomas de la inmigración y no las causas, lo que explica, en buena medida, su merma de eficacia.

La inclusión de la inmigración en las relaciones exteriores debe convertirse en uno de los ámbitos prioritarios de actuación de la Unión Europea en el ámbito de la inmigración, y esa actuación debe ir más allá de la firma de Acuerdos de Readmisión o de la inclusión de este tipo de cláusulas en los distintos Acuerdos con terceros países. Debe, repito, atender a las causas, pues si estos Acuerdos no se acompañan de medidas eficaces que vayan al origen de los movimientos migratorios incontrolados pierden eficacia.

Este hecho, sumado a los intereses nacionales de cada uno de los estados, explica por sí solo las dificultades con que se enfrenta la Comisión para cerrar Acuerdos de Readmisión con terceros países. La firma de los Acuerdos Comunitarios de Readmisión es poco atractiva para los países de origen y tránsito, ya que por parte de la UE no se ofrecen contrapartidas satisfactorias para estos países. En las negociaciones de estos Acuerdos comunitarios, los países terceros suelen pedir como contrapartida

tida a la readmisión de personas en situación irregular, que se facilite la circulación de sus nacionales por el territorio de la Unión Europea. En muchos casos -la mayoría- se trata de países cuyos nacionales se encuentran sometidos a la obligación de visado, por lo que vinculan la readmisión a la supresión del visado u otro tipo de facilidades y se hace difícil alcanzar acuerdo en la negociación.

Por seguir avanzando en la cronología de las decisiones adoptadas, me interesa resaltar que el Consejo de Tesalónica, en junio de 2003, señala la necesidad de una política de la Unión más estructurada, que abarque todo el espectro de las relaciones con terceros países, por lo que invita a que se revisen los medios financieros existentes para los años 2004-2006 y que se refleje, en las perspectivas financieras de la Comunidad para después de 2006, esta prioridad política. Otra conclusión importante, adoptada en este Consejo de Tesalónica, hace referencia a la importancia de establecer un mecanismo de evaluación para el seguimiento de las relaciones con terceros países que no cooperan con la UE en la lucha contra la inmigración ilegal. Un mecanismo establecido por el CAGRE, en diciembre de 2003, que persigue hacer un seguimiento de la situación migratoria de los países afectados y, también, de la capacidad administrativa e institucional de estos países para gestionar el asilo y la migración, incluyendo las medidas adoptadas para hacer frente a la inmigración ilegal.

También hay que resaltar la sustitución de la línea presupuestaria temporal por una línea presupuestaria permanente para un periodo de 5 años (2004-2009), con un presupuesto de 250 millones de euros. Se trata del Programa AENEAS (asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de inmigración y asilo), que tiene el objetivo de prestar ayuda financiera y técnica a terceros países para apoyar su labor destinada a gestionar mejor los flujos migratorios en todas sus dimensiones. Eso sí, el Programa se destina en especial, pero no exclusivamente, a los terceros países que están procediendo activamente a la preparación y aplicación de un Acuerdo de Readmisión rubricado, firmado o celebrado con la Unión Europea. Ciertamente, con el establecimiento del Programa AENEAS, se ha dado un salto cualitativo a la acción exterior de la UE en esta materia. AENEAS es la mejor herencia de Tampere en materia de cooperación con los países de origen y tránsito de inmigrantes. Quiero destacar que AENEAS es un Programa dirigido a países terceros y son dichos países los beneficiarios del Programa, por lo que en esta exposición cronológica de los 5 años transcurridos desde Tampere sobre la inclusión de la inmigración en la Agenda Exterior de la Unión, a mi juicio, el balance global tras esta aprobación es positivo.

No quisiera terminar sin hacer referencia al Consejo Europeo de Bruselas, de noviembre 2004, en el que se señala que, tras los cinco años transcurridos desde Tampere, ha llegado el momento de establecer un nuevo Programa que permita a la Unión avanzar sobre los logros y hacer frente, con eficacia, a los nuevos retos que le esperan. Con este objetivo ha aprobado un nuevo Programa plurianual, para los próximos 5 años, que se conoce como Programa de La Haya, y que refleja las ambiciones expresadas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

A la vista del Programa, la Comisión debe presentar en el año 2005 un Plan de Acción con propuestas concretas y un calendario para su aplicación.

Por lo que respecta a las relaciones exteriores de la Unión, el Consejo Europeo insta a la Comisión y al Secretario General y Alto Representante a que, a finales de 2005, hayan presentado al Consejo una estrategia de todos los aspectos exteriores de la política de libertad, seguridad y justicia basada en las medidas desarrolladas en el Programa de La Haya. La estrategia deberá reflejar las relaciones especiales de la Unión con terceros países y deberá centrarse en las necesidades particulares de cooperación con los mismos en materia de justicia e interior.

En conclusión, Tampere ha supuesto una etapa fructífera, que ha ido construyéndose como tal paso a paso, que ha servido de manera especial para poner unas bases para avanzar en el futuro y que ha abonado el terreno para la realización de un nuevo Programa cuyo contenido práctico y operativo no podremos conocer hasta que la Comisión presente el Plan de Acción, y el Secretario General/Alto Representante presente la estrategia de los aspectos exteriores de la política de inmigración.

Acabo sintetizando algunas ideas. Por un lado, la inmigración es, casi siempre, un síntoma de desigualdad y de falta de garantías de derechos humanos. Es por eso que la Unión Europea, como actor político y económico de primer orden, debe centrar sus esfuerzos en paliar las desigualdades. La inmigración es un fenómeno global y, como tal, necesita respuestas globales. Por otro lado, tal vez sea la incipiente política común lo que lleva a la Unión a centrarse en los síntomas y no las causas de la inmigración. Sin embargo, la consolidación de esta política común debe llevar a establecer medidas eficaces que vayan al origen de los movimientos migratorios incontrolados. Finalmente, la inclusión de la inmigración en la Agenda Exterior de la UE exige que los estados miembros adopten una posición común respecto de cómo debe afrontarse el fenómeno migratorio y las relaciones políticas y económicas con los terceros países. Por eso, es una buena noticia, y tengo esperanzas depositadas en su eficacia, que el Programa de La Haya refuerce esta línea de acción.

LA INCLUSIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN LA AGENDA EXTERIOR: UNA OPORTUNIDAD MEDITERRÁNEA

Mohammed Chaib

*Diputado Grupo Socialista-CPC,
Parlamento de Cataluña*

No me entretendré en examinar en profundidad los dos documentos que se han señalado con anterioridad –el informe sobre Tampere y el Programa de La Haya– porque considero que Anna Terrón ya nos ha explicado suficientemente los pro y contra de estos documentos, y ha apuntado asimismo el escenario de futuro. En cualquier caso, me gustaría centrarme especialmente en aquellos aspectos que nosotros, en Cataluña y en España, tendremos que incorporar a la Ley de Extranjería en 2005. Y también hablaré, lógicamente, sobre diferentes aspectos que me interesan, especialmente en relación con la cuestión de la integración.

Sin lugar a dudas, es bien conocido por todos cómo la inmigración se ha convertido en una prioridad estratégica para la Unión Europea, y ha integrado, tal y como se ha comentado en intervenciones anteriores, las cuestiones vinculadas a la inmigración con la política exterior. En este sentido, hay una comunicación de 2002 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo que considero enormemente importante. Sería deseable que estos documentos actuales continúen con algunas de las aportaciones que, en su momento, hacía dicha comunicación. De este modo, empezaría a tomar fuerza la idea y la conciencia de que la inmigración, y por lo tanto el acceso o la entrada de los inmigrantes en la Unión Europea, no debe tratarse sólo desde la óptica policial –tanto a nivel interno como a nivel de control de fronteras– y también se empezaría a pensar que la Europa blindada con inmigración cero es una auténtica utopía, y que se deberían analizar otros factores que intervienen en las migraciones.

La comunicación fija tres objetivos muy importantes. En primer lugar, situar el fenómeno migratorio en un contexto más amplio, teniendo en cuenta los factores que originan los movimientos migratorios internacionales, la situación especial de las personas necesitadas de protección y el impacto de las migraciones internacionales en los países en vías de desarrollo. En segundo lugar, ofrecer una visión general de la política comunitaria en materia de inmigración y del modo en que el fenómeno migratorio se integra en los programas y en las políticas de cooperación exterior de la Unión Europea. Y, finalmente, proporcionar orientaciones para el propio desarrollo de la política comunitaria con el objetivo de mejorar la gestión de los flujos migratorios, y concretamente la lucha

contra la inmigración irregular. Se insiste, por lo tanto, en que la inmigración no debe percibirse como un problema sino también como un fenómeno positivo para el crecimiento y el éxito tanto de la Unión como de los países de origen.

Sobre la base del Tratado de Amsterdam, como se ha dicho con anterioridad, y las prioridades formuladas por el Consejo Europeo de Tampere, se ha ido avanzando progresivamente hacia una política comunitaria de migración y asilo. A menudo, tenemos la sensación de que se ha avanzado poco en este terreno y que las legislaciones de los diferentes países que conforman la Unión están aún muy alejadas. Eso es cierto, pero querría destacar dos directivas que me parecen interesantes y porque reflejan la complejidad que supone avanzar en la armonización de una política comunitaria a corto plazo, y que además deberemos, como decía al principio, incluir en la reforma de la Ley de Extranjería durante el año 2005. Una es la directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar y la otra es la directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

La primera no es una directiva más abierta o permisiva que la legislación nacional. Lo digo porque cuando uno oye que ha salido una directiva sobre reagrupación familiar, la verdad es que la ojea rápidamente para buscar qué cosas son más positivas que las ya recogidas en nuestras legislaciones. Y en este caso, como he dicho, no estamos ante una directiva más permisiva, puesto que ésta continúa considerando que los hijos que se pueden reagrupar sólo son los menores de edad. Esto quiere decir, por ejemplo, que una familia con tres hijos, si dos son menores podrán ser reagrupados mientras que si el tercero es mayor de edad, éste ya no podrá ser reagrupado. Me parece impensable que sólo se me permita reagrupar a una parte del total de mis hijos. La directiva abre excepcionalmente la puerta a los hijos mayores de 12 años, pero lo deja siempre en función de las legislaciones nacionales, y añade a los hijos mayores, solteros, siempre que tengan una incapacidad por razones de salud. A pesar de estos comentarios, es importante que la Unión Europea manifieste la necesidad e importancia de la vida en familia, de la reagrupación familiar que, sin duda alguna, redundará en una mayor estabilidad de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

Ya en el Consejo Europeo de Tampere, en octubre de 1999, se proclamó que el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros, y que a una persona que residiera legalmente en un Estado miembro durante un período de tiempo por determinar –ahora ya se ha determinado que sean cinco años– se le debería conceder, en dicho Estado miembro, un conjunto de derechos de ciudadanía, de carácter uniforme y lo más parecidos posible a los de los ciudadanos de la Unión Europea. Lo cierto es que con esta directiva pasa un poco lo mismo que con la directiva de reagrupación familiar que comentaba con anterioridad. A pesar de que, en cualquier caso, deja claro que la inmigración no está de paso sino que tiene una voluntad de permanencia estable, cuando aborda ciertas cuestiones relativas a la igualdad de trato con los nacionales, muchos aspectos son derivados directamente a la legislación nacional, que puede ser igual o, en algunos casos, más restrictiva que la directiva europea. Un ejemplo puede verse en el caso de la educación, la forma-

ción profesional, el reconocimiento de los diplomados profesionales, las prestaciones sociales, etc., donde esta directiva siempre se remite a la legislación nacional. Cabría preguntarse entonces por la importancia de esta directiva. Hay, como mínimo, una cuestión importante y es que se avanza en el reconocimiento explícito de que el inmigrante debe dejar de ser inmigrante y pasar a ser ciudadano europeo; este es como mínimo el trasfondo del preámbulo de esta directiva. También es cierto que, en la misma, hay otros avances que considero importantes, como la protección del inmigrante ante una expulsión. Así, todas aquellas personas que tienen un permiso de residencia de larga duración no pueden ser expulsados por motivos económicos, es decir cuando, por ejemplo, se queden sin trabajo.

Evidentemente, en todo este conjunto de derechos no se dice nada respecto a un tema que ya se ha comentado en anteriores ocasiones, y que querría señalar a pesar de que, tal vez, esta no sea la directiva que debería recogerlo. Me estoy refiriendo al derecho de voto. Hay países, entre ellos Bélgica, donde ha entrado en vigor este año, donde los inmigrantes –o nuevos ciudadanos con permiso de residencia de cinco años– tendrán derecho de voto en las elecciones municipales. Y este es un elemento enormemente importante cuando se habla de integración. Lo es porque nosotros podemos ir diciendo que los inmigrantes tienen que integrarse, pero a la vez les estamos diciendo que hay un límite, que no son igual que los autóctonos puesto que sólo éstos tienen derecho a voto. Les estamos diciendo que pueden llegar hasta cierto punto, pero que a partir de éste ya no pueden avanzar más. Es por esto que considero que ésta es una cuestión enormemente importante, y la verdad es que espero que todas las fuerzas políticas estemos a la altura de las circunstancias en esta cuestión en los próximos años, porque sin duda alguna, este es un tema sobre el que España deberá pronunciarse en algún momento.

En Cataluña, en el nuevo Estatuto y a pesar de que no tenemos competencias sobre la cuestión del derecho a voto, es importante que como mínimo este aspecto quede reflejado. Y es necesario que esto se plasme de algún modo para hacer así patente que en Cataluña existe la voluntad de que estas personas pasen definitivamente a ser consideradas como ciudadanas de pleno derecho: ciudadanos en derechos y deberes. Mantengo siempre que la inmigración, los inmigrantes, no piden privilegios sino que piden ser ciudadanos en derechos y deberes, ni más ni menos. Y eso debe quedarnos claro.

Me gustaría mencionar el informe, que Anna Terrón ya ha comentado brevemente y que fue aprobado por el Parlamento Europeo, referente a la propuesta de directiva relativa a las condiciones de entrada y de residencia de los nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia. Sinceramente, creo que es un informe muy avanzado y que si acabara en directiva comunitaria tal y como está planteado, sería un paso adelante importante. Sin embargo, viendo el panorama, tengo mis dudas sobre que esto pueda suceder así. En este informe se habla de potenciar el trabajo por cuenta propia de aquellas personas que no pueden obtenerlo por cuenta ajena; de conceder a los nacionales de terceros países un permiso de entrada y residencia de seis meses para buscar trabajo, etc. Todas estas cuestiones que apunto son verdaderamente claves, a

pesar de que, por ahora, sólo se haya elaborado un informe que está “aparcado” y que no acaba de ser impulsado como directiva.

En referencia a la comunicación sobre la inclusión de las cuestiones de inmigración en las relaciones de la Unión Europea con terceros países, y al mismo tiempo, en relación con la dificultad de regular la inmigración irregular, el Consejo Europeo de Sevilla destacó afortunadamente la contribución que las políticas e instrumentos externos de la Unión, y en particular la política de desarrollo, podían aportar como respuesta a los factores que originan los flujos migratorios. Y digo afortunadamente porque no sé si recordarán que precisamente España quería conseguir, en ese momento y en lugar de contribuir en los países de origen, castigar a dichos países porque se suponía que no controlaban correctamente las salidas de su territorio, tanto las de sus nacionales como las de ciudadanos de otros países.

También hay una cuestión enormemente importante sobre financiación, en relación a la cual, en ese momento, el Consejo Europeo pidió un informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria en materia de repatriación de inmigrantes y solicitantes de asilo rehusados y en materia de gestión de las fronteras exteriores. Por lo tanto, centraría las cuestiones vinculadas con la política exterior de la Unión Europea en cuatro principios fundamentales. Creo que se debería continuar en esta misma línea, aun cuando en el citado documento falte alguno de estos puntos, y deberíamos hacérselo saber de algún modo a la Unión Europea. En relación a los principios, el primero es respetar la coherencia global de las políticas y medidas exteriores, y animar a los terceros países a cooperar en lugar de castigar a aquellos que no deseen o tengan otros intereses a la hora de cooperar. En mi opinión, la idea aparecida este año sobre la creación de espacios de concentración de inmigrantes en los países de origen es una autentica barbaridad, y celebro que tanto Francia como España se hayan opuesto a esta cuestión, que es ya un asunto de dignidad humana.

En segundo lugar, y a largo plazo, es necesario concentrarse en las causas profundas de los flujos migratorios mediante la erradicación de la pobreza y el fortalecimiento de las instituciones y capacidades, así como mediante la prevención de conflictos. Un tercer punto, pues, es abordar la inmigración en el marco de los documentos de estrategia nacional y regional que son la base de los programas de asistencia de la Unión Europea con terceros países. Por último, la aportación de créditos suplementarios que financien acciones específicas para complementar las acciones financieras con cargo a las líneas presupuestarias más generales como son, por ejemplo, los acuerdos de asociación euromediterráneos.

Enlazando con este punto, voy a centrarme en Marruecos. Hablar de Marruecos significa hablar de la existencia de acuerdos de repatriación de ciudadanos marroquíes, pero también señalar que se debe hablar con este país sobre la repatriación de personas procedentes de otros puntos. Esta es una cuestión importante que, por decirlo de algún modo, Marruecos tiene sobre la mesa, ya que no sólo tiene que pensar en su gente, que está marchando al exterior, sino también en esas personas que llegan a Marruecos procedentes de otros sitios, principalmente de la región subsahariana.

Lo cierto es que preguntarnos en este punto por qué razones los jóvenes de estos países emigran es un poco de retórica. Me parece ya tan repetitivo, lo hemos comentado tantas veces que, en fin, lo único que me gustaría destacar es que el fenómeno de la inmigración refleja las evidentes disparidades económicas entre el norte y el sur, entre España y Marruecos, entre Italia y Marruecos, etc. Señalo sólo dos cuestiones que me parecen importantes: por un lado, en los países de origen, el escaso crecimiento económico, una distribución desigual de rentas, elevadas tasas de paro, analfabetismo, etc. Por otro, la seguridad junto con la mejora de la situación socioeconómica en el país de acogida son los principales factores de atracción. No querría hacer una intervención que fuera más allá de estos puntos que, por otro lado, ya me parecen enormemente importantes.

A pesar de que la llegada de flujos marroquíes y su regularización en España se han reducido en los últimos años, el colectivo marroquí sigue teniendo una importancia notable. A nivel estatal, estamos hablando de cerca de 300.000 personas, una cifra que aumentará con la regularización que contempla el nuevo reglamento, y que permitirá que muchos ciudadanos marroquíes que no habían podido hacerlo con anterioridad, normalicen su situación. En muchos casos, y lo hemos comprobado en las subdelegaciones de Gobierno, esta regularización no había sido posible porque no había voluntad política del Estado para ello. Seguramente no hace falta explicar por qué no se podían regularizar: todos conocemos las difíciles relaciones que ha habido entre Marruecos y España en los últimos años. Hasta hemos encontrado empresarios que nos comentaban que queriendo contratar, regularizar a un marroquí, se les decía que mejor lo hiciesen con una persona de otra nacionalidad. En cualquier caso, ahora existe una importante bolsa de marroquíes que están trabajando y que no se han podido regularizar: espero que este nuevo reglamento –importante y que llega en un buen momento– permita la regularización del máximo número de personas marroquíes en Cataluña.

También quisiera comentar otra cuestión que, sin lugar a dudas, tiene gran importancia y que podemos observar a nuestro alrededor. Me refiero al clima que se respira hoy en relación con este colectivo, que se ha complicado después de los terribles y condenables atentados del 11 de marzo. La verdad es que hemos constatado que algunos empresarios, y nos lo ha confirmado alguna organización patronal, ya no contemplan al colectivo marroquí en sus ofertas de empleo. Es enormemente importante considerar toda esta situación, puesto que todo ello es crucial para la plena integración de las personas.

Y hay que clarificar las cosas. No debemos hacer una amalgama con la inmigración musulmana y el terrorismo, lo digo claramente. Este es un momento difícil, y si no sabemos hacer bien las cosas, será un momento aún más difícil, más peligroso, porque la separación entre unos y otros –y no me refiero sólo al colectivo musulmán marroquí sino a todo el colectivo musulmán– será enorme. Hay que dejar bien claro, lógicamente, que la inmensa mayoría de los marroquíes que llegan a España, lo hacen con ganas de trabajar y de sacar adelante a sus familias. Se debe luchar contra el terrorismo desde el Estado de derecho, con todas las medidas policiales y judiciales que hagan falta, sin lugar a dudas. Y a la vez, es importante trasladar a la opinión pública que hacer todo esto no

va en contra de los musulmanes. Me parece que es vital hacer esto, y que la administración también se pronuncie en este sentido, para favorecer así el diálogo y la convivencia.

Es también importante dejar constancia de que Marruecos está en un importante momento de transición. Y hay que decir que cuesta, pero también que puede ser, y que sin lugar a dudas, Marruecos es un gran aliado para la Unión Europea para resolver cuestiones que interesan tanto a ésta como al propio país, como son la seguridad y la estabilidad en el Magreb. Sin lugar a dudas, sólo con el desarrollo económico y social conseguiremos frenar la inmigración. Y mediante el fortalecimiento de las instituciones, haciéndolas más democráticas y más próximas a los ciudadanos, las personas no tendrán la necesidad de salir de sus países. El vínculo entre la inmigración y el desarrollo es un elemento a tener en cuenta en el marco de los acuerdos de asociación y cooperación entre la Unión Europea y los terceros países. Aunque otras intervenciones han comentado que actualmente el tema del codesarrollo está bastante parado, creo que las remesas de los emigrantes hacia sus países de origen son francamente importantes, puesto que son muchos los proyectos que se pueden desarrollar. A pesar de ello, no podemos creer, tampoco, que estos países se desarrollarán sólo con las remesas de los emigrantes.

Antes de finalizar, querría insistir en un tema que me preocupa profundamente y que ya ha sido comentado con anterioridad, y es que la cuestión del terrorismo sea la que dirija la agenda de la Unión Europea. Hay que hablar de este tema y no sólo en referencia a los que han de llegar y a la seguridad, sino también en relación a las personas que ya están aquí, de su integración y de la igualdad de oportunidades, tanto para la primera generación como para sus hijos. En el momento actual, este es un debate importante. Hace poco, en el transcurso de una conferencia en los Países Bajos, parecía que los valores democráticos de Europa no servían para integrar a la comunidad musulmana. Personalmente, esto me parece un enorme error y me parece que implica no entender lo que está sucediendo. Antes se ha dicho, y es una cuestión importante, que lo global afecta a lo local y, por lo tanto, hemos de tomar en consideración también los elementos de frustración y humillación, y no sólo las cuestiones religiosas. Si el debate se centrara sólo en este último elemento, lo cierto es que estaríamos ante un debate bien pobre.

Querría añadir que la Constitución Europea –que confirmaremos el 20 de febrero de 2005– nos explica la importancia de poner en marcha una verdadera política común de inmigración, con una Carta de derechos fundamentales destinada a todos los ciudadanos. Pero hay un punto importante que hay que recalcar, y es que los inmigrantes –a pesar del tiempo que lleven residiendo en España y a pesar de tener todos los permisos de residencia y trabajo en regla– si no están nacionalizados, no podrán votar la Constitución. Lo cierto es que estamos diciendo que queremos que sean ciudadanos y que sean europeos, pero no podrán participar en el referéndum de la Constitución Europea: creo que hay que remarcar este hecho.

Para finalizar, me gustaría añadir que confío que la cumbre euromediterránea que celebraremos en noviembre de 2005 –como continuación de la conferencia euromediterránea de Barcelona de 1995– haga del

Mediterráneo un espacio de paz, prosperidad y estabilidad. Precisamente hoy leía que el ministro de Exteriores israelí, Silvan Shalom, pedía una conferencia internacional de paz. A mí, sinceramente, me gustaría que esta conferencia de paz se pudiera celebrar, precisamente, en el marco de esta cumbre euromediterránea de Barcelona, y también desearía que el acuerdo de libre comercio en el área mediterránea fuera una realidad en 2010. Todo ello sumado, lógicamente, a la continuación de los esfuerzos de la Unión Europea mediante los acuerdos de asociación y la política de vecindad. Hay que contar con el apoyo económico del norte, sin olvidar las reformas políticas que deben promoverse desde el sur.

UNA NUEVA “FILOSOFÍA” DE LA UE: TRADICIÓN VERSUS INNOVACIÓN EN LA PROPUESTA DE CIUDADANÍA CÍVICA*

Ricard Zapata-Barrero

Profesor titular de Ciencias Políticas, Universitat Pompeu Fabra

Preliminares

En el marco de Tampere, la Comisión introdujo en noviembre de 2000 la categoría de *ciudadanía cívica* para conceptualizar la figura del inmigrante residente permanente o lo que en el debate académico podríamos denominar como *denizenship europeo* (T. Hammar, 1990 y 2003). Con esta propuesta se hace un cambio cualitativo importante, puesto que esta noción se transforma en principal eje de las políticas de integración de la UE, especialmente desde las conclusiones de la presidencia del consejo europeo de Salónica (19-20 de junio de 2003) y las conclusiones de Tampere de junio de 2004,¹ donde se reconoce por primera vez la necesidad de elaborar una política comprensiva y multidimensional de integración para los nacionales de terceros estados legalmente residentes en uno de los Estados Miembros². Este proceso de europeización de una categoría de inmigrante está también vinculada a la Directiva del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de

* Este capítulo forma parte de un proyecto de investigación del Ministerio de Educación y Ciencia titulado: *La politización de la inmigración: relación entre el discurso político y social en España y políticas de la UE en torno a la inmigración* (SEJ2004-04774/CPOL). Es la re-elaboración de una ponencia presentada el 17 de diciembre 2004 en el *II Seminario; Inmigración y Europa: cinco años después de Tampere* (Barcelona: Fundación Cidob)

1. COM(2004) 401 final, de 2 junio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones
2. En el apartado titulado “El desarrollo al nivel de la Unión Europea de una política sobre la integración de nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión Europea”, de las Conclusiones de Salónica, en el párrafo 28 se dice: “Para poner en práctica las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, según las cuales a los nacionales de terceros países que residen legalmente se les debería conceder derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la UE, el Consejo Europeo considera que es necesario elaborar una política global y multidimensional sobre la integración de tales personas. Teniendo en cuenta que una integración satisfactoria contribuye a la cohesión social y al bienestar económico, esta política debería cubrir factores como el empleo, la participación económica, la educación y la enseñanza de la lengua, servicios sociales y de salud, vivienda y asuntos urbanos, así como la cultura y la participación en la vida social. A este respecto, el Consejo Europeo acoge favorablemente el hecho de que se haya alcanzado un acuerdo acerca de las Directivas sobre reagrupación familiar y sobre el estatuto de residente de larga duración, que son instrumentos esenciales para la integración de nacionales de terceros países.

terceros países residentes de larga duración³. Este nuevo frente que lidera la Comisión es importante, no solo por el enfoque que propone, sino por la “filosofía” que establece. De lo que se trata ahora es de introducir en el vocabulario de la UE el concepto de integración aplicado a los inmigrantes. Para ello, es necesario antes tener una categoría europea de inmigrante: el del residente permanente bajo el concepto de ciudadanía cívica. Una nueva etapa comienza. Por primera vez la lógica de los inmigrantes entra en el proyecto común europeo.

Para caracterizar esta nueva filosofía de la UE son útiles la diferencia ciceroniana entre *civitas* y *cive*, al afirmar que no hay *civitas* sin *cives*,⁴ esto es, no puede haber una comunidad política sin ciudadanos. Si bien al principio la dirección del proceso y de la argumentación era de la *civitas* a la *cives*, con la propuesta de la Comisión del 2000 se abre otra dirección: de la *cives* a la *civitas*. Esto es, se sigue la lógica de la argumentación que es necesario antes definir la noción de ciudadano (*cive*) para construir la *civitas* europea. Se inicia un proceso desde abajo y no desde arriba. Estamos en la buena dirección. Esto significa que la política de la UE inicia un proceso de transformación para adaptarse a la realidad de su población (ciudadana e inmigrante) y no al revés, deja su estructura institucional intacta aunque excluya a parte de su población no nacional de un Estado Miembro.

En este marco, quizás las palabras de Cicerón podrían muy bien abrir la argumentación que seguir: el filósofo y político latino se planteaba, pensando en la República (doy por supuesto que la UE será una República, aunque esté compuesta de algunas monarquías):

“¿En virtud de qué derecho puede mantenerse una sociedad de ciudadanos cuando la condición de estos ciudadanos no es igual? Pues si no nos parece bien igualarlos en riqueza, si no es posible la igualdad de las capacidades naturales de todos, al menos si deben ser iguales los derechos de todos aquellos que son ciudadanos de una misma República. Porque ¿qué es una Ciudad [*civitas*] sino una sociedad de derecho? (*Republica*, Libro I-XXXII)

La primera premisa de esta nueva filosofía de la UE es que con la noción de ciudadanía cívica se busca incluir a los inmigrantes residentes en la UE como sujetos de derecho y sujetos políticos de la misma UE, y no sujetos derivados mediados por la definición que den los Estados Miembros (EEMM) (A. Gerber, 2004). Esta nueva filosofía tiene el carácter de un salto cualitativo. La cuestión ahora es saber si este cambio de enfoque es un cambio conservador o progresista, en el sentido que mantiene una lógica estatal de percepción o bien no. Mi argumento es que ambas direcciones son hoy en día posibles, y que el futuro marco del Programa de La Haya tiene como nuevo reto precisamente la de definir el camino trazado hacia una u otra dirección (Conclusiones de la Presidencia - Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004).

3. Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

4. Citado por J. M. Bru (1994; 175).

El objetivo de este artículo no es sólo describir este proceso de discusión de las instituciones europeas acerca de la propuesta de *ciudadanía cívica* hasta su *frenada* por el Consejo a través de una Constitución que no contempla la mayoría de los temas introducidos, sino intentar defender un argumento: necesidad que este proceso de discusión no sea percibido como un debate *ad hoc* paralelo, sino que forme parte del mismo carácter vital del proceso de discusión de la construcción política de la UE iniciado a partir de Tampere con el objetivo básico de crear un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y que debe proseguir en el nuevo marco de La Haya.

Articularé este argumento siguiendo un análisis de los principales documentos institucionales de la UE que se han pronunciado al respecto. Veremos que este debate tienen dos interpretaciones básicas: considerar la ciudadanía cívica como una propuesta de política innovadora de inclusión o bien considerar esta propuesta como formando parte de la tradición de una política clásica de adquisición de ciudadanía, siguiendo pautas estatales. Más que evaluar los discursos institucionales de la UE, mi propósito es destacar cómo este debate reproduce una nueva fractura dentro de la UE entre una política más abierta y más cerrada de inmigración. Al final haré un balance final trasladando este dilema entre tradición e innovación en el seno del nuevo marco de políticas de inmigración: el programa de La Haya, iniciado en noviembre de 2004.

El debate de las instituciones: Comisión/Parlamento, Comité de la Regiones/CESE)

En la presentación de un nuevo enfoque sobre la inmigración, en el marco de los acuerdos de Tampere (oct. 1999) la Comisión presenta toda una serie de puntos con el objetivo de “estimular el debate”, introduciendo dentro de la sección sobre la integración de los nacionales de terceros países, la noción de *ciudadanía cívica*, como un conjunto común de derechos y obligaciones básicas (Com (2000) 757final). De hecho, la *Carta de derechos fundamentales* de 2000⁵ se presenta como la principal base y marco de referencia de la *ciudadanía cívica*. El objetivo es que los nacionales de terceros países puedan incluirse dentro de un concepto de ciudadanía de la Unión. La noción de ciudadanía cívica se inserta como una vía imprescindible para garantizar la integración de los inmigrantes. Por lo tanto, se presenta como una categoría que tiene como principal función facilitar el establecimiento con éxito de los inmigrantes en la sociedad, y como un primer paso para la adquisición de la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía cívica juega tanto la función de instrumento político como criterio para la integración. Convencida que estos temas requieren participación de una multitud de actores, la Comisión envía esta Comunicación al Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social para que debatan esta propuesta y emitan un dictamen.

5. Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01 7 de diciembre)

La Comisión vuelve a pronunciarse y ampliar esta idea inicial en el 2001,⁶ pero no será hasta el 2003 donde elabora un enfoque holístico para la integración de la inmigración y amplía la noción de ciudadanía dentro de dicho enfoque.⁷ En esta comunicación se concreta la idea de *integración cívica* al insistir en el acceso a la educación, la sanidad, la vivienda y los servicios sociales, junto a la integración laboral y social (J. De Lucas, 2004). Recogiendo las comunicaciones de las otras instituciones (Parlamento, Comité de la Regiones, y Comité Económico y Social Europeo), sitúa el estatus de la ciudadanía cívica como primera etapa antes de la naturalización. La *ciudadanía cívica se convertiría en un nuevo estatus intermedio entre el del inmigrante y el de ciudadano europeo pleno*.

En esta comunicación existen muchos temas innovadores. Destacamos los tres que parecen mas importantes para nuestros propósitos: definición de integración, definición un planteamiento holístico, concreción de una política holística de inmigración.

La definición de integración sigue el concepto de acomodación avanzado en numerosas ocasiones (R. Zapata-Barrero, 2004a, 2004b). Para la Comisión "la integración debe entenderse como un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes de los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes. Ello supone, por un lado, que la sociedad de acogida tiene la responsabilidad de garantizar los derechos formales de los inmigrantes de tal manera que estas personas tengan la posibilidad de participar en la vida económica, social, cultural y civil; y, por otro lado, que los inmigrantes deben respetar las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida y participar activamente en el proceso de integración, sin por ello tener que renunciar a su propia identidad." (sección 3.1.).

El planteamiento holístico que sigue insiste en "[tener] en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración sino también los problemas relacionados con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos. Si bien las prioridades varían entre los distintos países y regiones, las políticas de integración deben plantearse en un marco global y coherente a largo plazo y, al mismo tiempo, ser sensibles a las necesidades específicas de los grupos particulares y adaptarse a las condiciones locales" (sección 3.2.). Por último, y ya a nivel de concreción; se enumeran los principales elementos del planteamiento holístico, incluyendo a la ciudadanía cívica dentro del "paquete" de elementos necesarios para elaborar políticas de integración: integración en el mercado laboral, educación y conocimientos lingüísticos, problemas urbanos y de vivienda, servicios sanitarios y socia-

6. COM (2001)387 final, de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración.

7. COM (2003) 336 final, de 3 de junio, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones, sobre inmigración, integración y empleo. Sobre el enfoque holístico, véase una discusión jurídica en A. Solanes (2004).

les, el entorno social y cultural, nacionalidad, ciudadanía cívica y respeto de la diversidad (sección 3.3).

Asimismo, esta Comunicación profundiza en la definición de ciudadanía cívica (sección 3.3.6). El objetivo es que los inmigrantes adquieran un conjunto de derechos y obligaciones básicos progresivamente en un periodo de varios años, de tal manera que reciban el mismo trato que los ciudadanos de su Estado de acogida, aunque no hayan sido naturalizados. La Carta de los Derechos Fundamentales establece el marco básico de la *ciudadanía cívica*, algunos derechos que se aplican debido a su carácter universal y otros derivados de los derechos de los ciudadanos de la Unión.⁸ De hecho, el Derecho comunitario ya confiere⁹, o propone hacerlo¹⁰, muchos de estos derechos a toda persona que resida legalmente en la Unión. Para la Comisión permitir a los inmigrantes que adquieran la *ciudadanía cívica* tras un período de varios años ayudaría a muchos de ellos a integrarse en la sociedad y podría ser al mismo tiempo un primer paso en el proceso de obtención de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión. Este vínculo constante entre integración y obtención de la nacionalidad, aunque muy tácito en la Comunicación es de suma importancia, puesto que revela una lógica estatal, que equipara integración con adquisición de nacionalidad.

Siguiendo esta doble cara de Jano, en el apartado 4.3. de la Comunicación (“Ciudadanía y nacionalidad cívicas: herramientas para facilitar la integración” – el título explicita el argumento que defendemos): se hace un doble reconocimiento: Por un lado, que la *ciudadanía cívica* es un concepto nuevo que la Comisión considera que puede utilizarse para promover la *integración*. Por otro lado, la *naturalización* es una estrategia que puede contribuir a promover la integración, y los Estados miembros deberían considerarla al conceder permisos de residencia a los inmigrantes y a los refugiados.

Siguiendo esta recomendación de reflexión en torno a la ciudadanía cívica el **Parlamento Europeo** (PE) establece una resolución sobre la Comunicación de la Comisión (Com(2003) 336 final) (2003/2147(INI)) acogiendo “con satisfacción la inclusión del concepto de ciudadanía cívica, que permita a los nacionales de terceros países con residencia legal en la Unión Europea disfrutar de un estatuto que les otorgue derechos y obligaciones económicos, sociales y políticos, incluido el derecho de voto en las elecciones locales y al Parlamento Europeo”. Destaca, asimismo, la importancia de la ciudadanía cívica para motivar un sentido de pertenencia a una comunidad y con ello como medio útil para la integración (punto 33).

8. Estos derechos son la libertad de circulación y de residencia, el derecho de trabajar, de establecerse o de prestar servicios, el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, el derecho a la protección diplomática y consular y el derecho de petición, el derecho de acceso a los documentos y la no discriminación sobre la base de la nacionalidad.

9. Véanse los artículos 194 y 195 del Tratado CE relativos al derecho de presentar una petición al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo, y el artículo 255 sobre el acceso a los documentos.

10. Véase el artículo 12 de la propuesta de Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, que incluye la libre circulación y el derecho de residencia en la Unión y el derecho de trabajar, de establecerse y de prestar servicios.

El **Comité de las Regiones** también reacciona ante la Comunicación de la Comisión confirmando argumentos, pero también añadiendo otros dentro del debate institucional¹¹. Apoyando la iniciativa de la Comisión para abrir un enfoque común para favorecer la integración de los inmigrantes, señala que la integración es un proceso bidireccional y que es preciso un esfuerzo por parte de inmigrantes y autóctonos para conseguir cohesión (sección 1.13). Asimismo, acoge con satisfacción que se busque una base de igualdad entre nacionales europeos y de terceros países, hasta el ofrecimiento de ciudadanía cívica (sección 1.20) y destaca la importancia de entes locales y regiones para la integración de inmigrantes (sección 2.5). Por último, pide que se desarrollen directrices para el reconocimiento de los derechos cívicos de los inmigrantes, en función de la duración de su estancia en los Estados miembros, como principio básico para su efectiva integración (sección 2.12.).

En este debate, se pronuncia también el **Comité Económico y Social Europeo** (CESE). Destacamos dos Dictámenes muy amplios con apuntes y argumentos de nuestro interés¹². Reproduzco los que me parecen más importantes e innovadores, teniendo en cuenta que son dichos por una institución europea que está reconocida como siendo la voz oficial de la UE de la sociedad civil europea. Por lo tanto, no es tanto que lo que diga tenga influencia en las decisiones, puesto que todos sabemos que es un institución consultiva, pero sí que debe tomarse en consideración puesto que representa lo que está en la agenda social de la UE. Por lo tanto, sus argumentos constituyen frentes de presión que recomienda hacia donde desearía que se dirigiera la construcción política de la UE y el enfoque europeo de la inmigración y de la ciudadanía cívica. Este *desideratum social* no puede obviarse.

En el primer Dictamen que reacciona ante la Comunicación de la Comisión (2003/C 80/25) el CESE valora positivo que la integración sea el aspecto central de la política de inmigración (sección 1.1.) y ofrece una definición de integración vinculada a la que tiene el Comité de las Regiones. La integración es percibida como proceso bidireccional basado en derechos y obligaciones entre los inmigrantes y la sociedad de acogida. Como progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población en derechos y deberes, así como el acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato. (1.3., también 5.1). Celebra que en la Comunicación del Consejo de Salónica (junio 2003) se haya incluido la integración junto con control de fronteras, política exterior, y lucha contra inmigración ilegal (4.1), pero lamenta que no se desarrolle el concepto de "integración", ni otros aspectos de importancia cualitativa como

11. Dictamen del Comité de las Regiones sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo" (2004/ C 109/ 08) (Diario Oficial de la UE, 30.4.2004).

12. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo" (COM(2003) 336 final) (2003/C 80/25; Diario Oficial de la UE, 30.3.2004) y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea" (2003/C 2008/19; Diario Oficial de la UE, 3.9.2003)

la propuesta de ciudadanía cívica (4.4). En este marco, propone la noción de “ciudadanía extensa” como definición de ciudadanía de la Unión (5.2, especialmente 5.2.1, 3-4) basada en igualdad de derechos y deberes para los nacionales de terceros estados de larga duración.

En el contexto de discusión de la Convención Europea, el CESE emite un segundo Dictamen de nuestro interés (2003/C 2008/19). Desde el principio sitúa el debate en torno a la ciudadanía e inmigración en el principio de la *igualdad de trato*, de derechos y deberes y la *no discriminación* (sección 1.2.). Se reconoce, asimismo, que el proceso se va a incrementar y es irreversible, y que, por lo tanto, conseguir la movilidad dentro de fronteras de la UE de nacionales de terceros países constituye un objetivo irrenunciable (sección 1.4). Introduce un lenguaje mucho más abierto hacia los inmigrantes con el *desideratum* de hacer una sociedad inclusiva, plural e intercultural (sección 1.6). Incluso extiende su argumentación proponiendo a la Convención que se otorgue la Ciudadanía de la Unión a los residentes estables, nacionales de terceros países (sección 1.7).

El CESE propone una *noción extensa* de ciudadanía europea para los residentes de larga duración como equivalente a la *ciudadanía cívica* (sección 2.2) basándose en una definición orientada por la igualdad jurídica: “supone la expresión más acabada de la voluntad de la UE de hacer real y efectivo, de forma progresiva y creciente, el derecho indivisible y universal de la igualdad de todas las personas ante la Ley” (sección 2.3). Esta igualdad jurídica es el primer exponente de la ciudadanía de la Unión de la Constitución, en base a la Carta de Derechos Fundamentales (artículo 1-10 de la Constitución Europea). De esta forma interpreta la ciudadanía cívica como instrumento político que asegure una igualdad ante la ley de nacionales de terceros países (sección 2.7.), defendiendo como nuevo criterio de atribución de ciudadanía la residencia permanente (sección 2.8, sección 4.3).

Esta línea de argumentación llega al extremo de demandar a la Convención que otorgue la ciudadanía europea a nacionales de terceros países de larga duración para corregir la situación de exclusión de nacionales terceros países. En este marco de concepción abierta introduce un apartado titulado “Ciudadanía europea plural, inclusiva y participativa” (apartado 4) donde establece toda una serie de apuntes importantes. En primer lugar, recomienda una armonización de otorgación de nacionalidad (sección 4.1), y acepta la percepción de la Comisión que la ciudadanía cívica sea percibida como primera etapa hacia un ciudadanía participativa para todas las personas que residan de manera estable en el territorio de la Unión (sección 4.4). Siguiendo el principio de no-discriminación jurídica basada en la nacionalidad (sección 4.7 y sección 4.11) denuncia la incoherencia del trato que existe para los no nacionales residentes permanentes con los valores de la Constitución (art. 2: dignidad humana, libertad, Estado de Derecho, derechos humanos, tolerancia, justicia y solidaridad, sección 4.10). Finaliza este apartado con una afirmación que consolida toda su argumentación: “En la primera constitución Europea, al principio del siglo XXI, es necesario que el derecho a la ciudadanía supere los límites de la pertenencia a la nacionalidad, y se abra al concepto de residencia estable” (sección 4.13). Asimismo, en uno de los últimos apartados del Dictamen se pronuncia a favor del derecho al voto, como un

medio que otorga derecho a la pertenencia a una comunidad (sección 5.1) y factor imprescindible para la integración. Por último, vuelve a precisar una nueva noción de *integración cívica*, como “progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato” (sección 5.3)

En resumen, podemos destacar 3 puntos básicos de la percepción que expresa el CESE:

1. Reconocimiento que no puede haber un concepto de ciudadanía de la unión que no incluya a los residentes de larga duración. Por lo tanto, inclusión de los nacionales de terceros países dentro de categoría de Ciudadanía de la Unión.
2. Libre circulación y movilidad como requisito de ciudadanía para todos
3. Ciudadanía vinculada no sólo a la nacionalidad sino a la residencia.

Hasta ahora hemos destacado los principales argumentos del debate entre instituciones. Veamos ahora cómo se “oyen” estos argumentos por la institución de mayor poder de decisión en la UE: El Consejo, y su interpretación Constitucional.

De los debates entre Comisión, CESE, Parlamento y Comité de las Regiones a la Constitución Europea: : La perspectiva del Consejo

Creo que la mejor manera de describir qué argumentos procedentes de estos debates institucionales han sido contemplados por el Consejo es dejar la respuesta que el Sr. Vitorino en nombre de la Comisión (16 de diciembre de 2003) dio a una pregunta escrita (E-3173/03) de Koenraad Dillen (NI):

“La Comisión cree que la ciudadanía cívica y la concesión de derechos políticos para los inmigrantes residentes de larga duración son importantes para el proceso de integración y que la futura Constitución deberá preveer para tal fin una base jurídica de la que carecen los Tratados actuales. La Comisión presento estos objetivos en la Convención sobre el Futuro de Europa, pero no se tomaron en consideración” (Diario Oficial de la UE, 27.3.2004)

Como último paso de este recorrido del debate institucional leamos la Constitución Europea. La pregunta que me he planteado para orientar la interpretación es analizar dónde y cómo se habla de los inmigrantes, que en la jerga de la UE se denominan perifrásticamente como “nacionales de terceros países”. Sigamos el orden del articulado.

La primera mención aparece en el apartado de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión (Artículos II), donde se establece la libertad profesional y derecho a trabajar equiparable a los ciudadanos de la Unión (Art. II-75) y la libertad de circulación y residencia (Art. II-105)

(aunque con un “podrá concederse” y no un “se concede”, con lo que depende de articulados posteriores para su regulación)¹³.

Asimismo, en el apartado sobre Política Social se dice (Art. III-210 epígrafe 1) que “la Unión apoyará y complementará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: [...] Las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión”. Por último, en el apartado de **Disposiciones generales** se dice que la Unión “Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente Capítulo, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países” (Art. III-257, Apartado 2). En esta misma línea de control de fronteras, la Constitución se compromete en la gestión de fronteras exteriores a establecer medidas relativas a: “las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por la Unión durante un corto período” (Art. III-265, apartado 2, c); así como el desarrollo de una política común de inmigración para garantizar un control de los flujos migratorios y un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros (Art. III-267, apartado 1). Por último, también establece la posibilidad de fijar un legislación europea sobre inmigración al afirmar que la ley marco de la UE establecerá medidas en “b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros” (Art. III-267, apartado 2).

Hasta ahora hemos descrito los principales argumentos que describen los enfoques de las diferentes instituciones europeas y constatado que la Constitución apenas recoge este debate, tan sólo hace una interpretación de mínimos, sin atender a los argumentos en torno a la ciudadanía cívica, la definición de integración, y menos aún los derechos políticos. Veamos ahora el discurso que hay detrás y el enfoque que está conformando la UE.

¿Nueva filosofía de la UE? Dos modelos de ciudadanía cívica: tradición o innovación

La iniciativa de la Comisión de conceptualizar al inmigrante residente permanente (*denizen europeo*) es un paso adelante sin precedentes. Los

13. Art. II-75 Libertad profesional y derecho a trabajar

Epígrafe. 3 “Los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tiene derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellos que disfrutan a los ciudadanos de la Unión”.

Art. II-105 Libertad de Circulación y de residencia. Epígrafe 2: “Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro”

discursos que ha provocado son de por si también un avance en tanto que el tema se incorpora a la agenda europea y ayuda a socializar una cuestión de importancia vital para el propio futuro de la UE.

Supone un paso importante por, al menos, tres razones:

1. Incluye por primera vez la lógica del inmigrante dentro de los debates de construcción de la UE. O invirtiendo el argumento, la UE ya no es solo asunto de nacionales europeos sino también de nacionales de terceros países de larga duración o *ciudadanos cívicos*.

2. Produce un salto cualitativo al cambiar la percepción de la UE: se pasa de una percepción de la inmigración como exclusivamente de control de flujos y asuntos de seguridad, a una basada en la integración. Esto significa que por vez primera se introduce en el vocabulario europeo el término de integración, inicialmente destinado a describir el proceso de construcción de la UE. Ahora 'integración' tiene un nuevo referente: el inmigrante. Con esta nueva noción en los círculos europeos por primera vez la lógica de los inmigrantes entra en el proyecto común europeo.¹⁴

3. Es una noción mucha más extensa, inclusiva, que la clásica de ciudadanía europea estrictamente centrada a los nacionales de Estados. Por lo tanto permite conceptualizar a una población que quedaba desatendida con la noción exclusivamente estatal y vinculada a la nacionalidad (de un Estado Miembro) de *ciudadanía europea*. Esta extensión se efectuó con el establecimiento de un sistema de derechos y deberes comunes entre nacionales europeos y de terceros países.

Aunque existan motivos para ello, no comparto el optimismo (sin condiciones) de J. de Lucas (2004), quien interpreta este paso importante en el camino hacia la obtención de un estatuto de residente europeo para los inmigrantes que, cumplidas determinadas condiciones, puedan ser equiparados en sentido estricto, es decir, en términos de igualdad de derechos, a los ciudadanos europeos. Se trata de la recuperación de la idea de que ciudadano es el que habita en la ciudad, no sólo el que nace en ella. Si bien comparto con el profesor De Lucas que esta integración cívica es ante todo una garantía de integración política y jurídica, esto es, garantizar a los inmigrantes una igualdad jurídica y política, y, como consecuencia, garantizar el acceso de los inmigrantes a la ciudadanía y a sus derechos¹⁵, discrepo en tanto que interpreta todo el debate como si se tratara de un único objeto: la ciudadanía cívica. Creo que estamos en presencia de dos modelos muy diferenciados, y que sólo uno ha sido recogido por la Comisión y la Constitución. El modelo del que habla Javier de Lucas ha sido, simplemente, ignorado.

14. Véase al respecto uno de los primeros estudios que se sitúan en este marco en R. Süßmuth y W. Widenfeld (eds. 2004)

15. "El derecho frente al fenómeno de las nuevas migraciones", Manuscrito presentado en seminario sobre inmigración y sociedad, Fundación Pablo Iglesias, Madrid 25-26 noviembre 2004; 24. Véase también unas primeras reflexiones en J. de Lucas (2005) "Un modelo alternativo de ciudadanía e inmigración" en I Seminario Inmigración y Europa, *España en la construcción de una política europea de inmigración*, Barcelona: Fundación Cidob; 115-127.

En estos debates, vemos que se perfilan dos concepciones muy diferentes: una *concepción* tradicional que sigue una *lógica nacional* defendida particularmente por la Comisión y de una forma menos explícita, pero también tácita, por el Parlamento, y una *concepción innovadora*, que sigue una *lógica postnacional* defendida principalmente por el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo. En la primera, la introducción de la noción de ciudadanía cívica responde a intenciones de armonizar el estatuto de la residencia permanente para que adquiriera una dimensión europea, y como paso previo para la adquisición de la ciudadanía nacional, en manos de los Estados. De esta forma se soluciona el tema de la asimetría que existe actualmente en la adquisición de la ciudadanía europea, puesto que cada Estado regula de forma diferente la “ciudadanía permanente”, como criterio para la adquisición de la nacionalidad (ciudadanía) de un Estado (R. Zapata-Barrero, 2003). Pero se sigue defendiendo un vínculo: la concesión de la ciudadanía europea y de los derechos políticos para los inmigrantes queda todavía en manos de los Estados, quienes siguen vinculando acceso a los derechos políticos con la adquisición de la nacionalidad, y por lo tanto, sigue defendiendo una percepción nacional de la ciudadanía. En el otro extremo está una concepción de la ciudadanía vinculada a la residencia y no a la nacionalidad. Sería la residencia la que otorgaría el estatuto de la ciudadanía europea, sin necesidad de estar vinculada a la nacionalidad. En este nivel es donde seguiríamos la interpretación de De Lucas, donde la lógica europea seguiría más una lógica local (basada en el empadronamiento) y no estatal de la ciudadanía. Ésta es la que defienden tanto el CESE como el Comité de las Regiones. Entre ambas concepciones sólo una es la que ha llegado al Consejo Europeo y a la Constitución Europea: la ciudadanía sigue estando vinculada a la nacionalidad.

Ahora bien, sea cual sea la vía de interpretación de la ciudadanía cívica que adopte la UE, *Tradición versus Innovación*, queda un núcleo común que bien puede servir de un premisa para orientar el debate académico. Podemos resumir este núcleo del concepto de ciudadanía cívica de la forma siguiente (me baso en R. Bauböck, 2004):

1. Es un estatus de derechos y deberes, similar a *denizenship europeo* dirigido a los residentes legales de larga duración. Esto significa que es un estatus paralelo al estatus de ciudadanía europea. Los nacionales europeos no adquieren el estatus de ciudadanía cívica.
2. Si los beneficiarios del estatus son los residentes de larga duración de terceros países, La residencia se convierte en criterio básico para el acceso a la ciudadanía cívica.
3. El área del estatus es todo el territorio de la UE, independientemente del estado. Esto significa que todo residente permanente podrá gozar del mismo estatus independientemente del Estado donde resida.
4. La base de este estatus es la igualdad jurídica (igualdad de trato) y la no-discriminación por razón de nacionalidad.
5. Los principales derechos que otorga son los de la Carta de Derechos Fundamentales.

6. Incluye derechos básicos como: derecho de residir, recibir educación, trabajar sin discriminación respecto a ciudadanos de la Unión

7. Contempla la extensión de derechos locales de voto.

8. Considerado como primera etapa para recibir nacionalidad de un Estado, por tanto la ciudadanía europea.

Vemos que existen puntos, dentro de este núcleo común, que llevan hacia la tradición (especialmente el punto 8), mientras que otros, también presentes en el concepto, que siguen más la Innovación (especialmente el punto 3). Esta será la disyuntiva que deberá resolverse en el nuevo marco de discusión de la inmigración: el programa de La Haya.

Balance final: proceso de innovación conceptual en un marco tradicional estatal: el marco de La Haya

Estamos en fase de la UE donde se mezclan procesos de innovación conceptual (*ciudadanía cívica*) con nociones clásicas que por vez primera entran en el seno del debate institucional de la UE (*integración*). Lo que queda claro es que la noción de integración que habitualmente pertenecía al vocabulario europeo para significar el proceso de construcción europea, ahora se le ha dotado de un nuevo referente empírico: *ciudadanía cívica*.

Acaba de finalizar una primera etapa en el marco de Tampere (1999-2004), donde se inicia formalmente el proceso de construcción de un enfoque europeo de la inmigración y que ha desembocado en dos directivas de suma importancia: la referente a la reagrupación familiar (Directiva 2003/86/CE, sept. 2003), y la relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (Directiva 2003/109/CE, nov. 2003). Entramos ahora en un nuevo periodo iniciado tras las conclusiones de la presidencia del consejo europeo de Salónica (19-20 de junio de 2003) que ha abierto un nuevo marco para discutir la gestión de la inmigración en la UE: el *programa de La Haya*. Cinco años después del Consejo Europeo de Tampere, cuando acordó un programa que sentaba las bases para importantes logros en el espacio de libertad, seguridad y justicia, este nuevo programa tienen como objetivo avanzar sobre dichos logros y hacer frente con eficacia a los nuevos retos. Este nuevo programa plurianual para los próximos cinco años refleja las ambiciones expresadas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y tiene en cuenta la evaluación de la Comisión que el Consejo Europeo de junio de 2004 acogió con satisfacción, así como la Recomendación sobre la utilización de la votación por mayoría cualificada y el procedimiento de codecisión aprobada por el Parlamento Europeo el 14 de octubre de 2004. El *Programa de La Haya* trata todos los aspectos de las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia. En lo que respecta a la ciudadanía e inmigración, trata concretamente los derechos fundamentales y la ciudadanía, el asilo y la migración, la gestión de las fronteras, la integración.

En relación con la integración de los nacionales de terceros países, el programa vincula la integración con la estabilidad y la cohesión en nuestras

sociedades (apartado 1.5). Uno de los objetivos básicos que traza es la prevención del aislamiento de ciertos grupos. Para ello, defiende un planteamiento integral que implique a los interesados al nivel local, regional, nacional y de la UE y seguir la igualdad de oportunidades con la finalidad de participar plenamente en la sociedad. El principio de coordinación con las políticas nacionales de integración y las iniciativas de la UE en este ámbito resulta uno de los ejes centrales. A este respecto, expresa la necesidad de establecer los principios de base comunes que sirvan de fundamento para un marco europeo coherente de integración. Dichos principios, que habrán de conectar todas las áreas políticas relacionadas con la integración, deben incluir por lo menos los siguientes aspectos de la definición de Integración (recogiendo parte de los debates entre instituciones desde la Comunicación de la Comisión del 2000):

Es un proceso continuo y bidireccional que implica tanto a los ciudadanos de terceros países con residencia legal como a la sociedad de acogida

Incluye la política contra la discriminación

Implica el respeto por los valores básicos de la Unión Europea y los derechos humanos fundamentales

Requiere unas capacidades básicas para la participación en la sociedad

Se basa en la interacción frecuente y el diálogo intercultural entre todos los miembros de la sociedad, en el marco de foros y actividades comunes encaminados a mejorar la comprensión recíproca

Se extiende a una variedad de áreas políticas, incluidos el empleo y la educación.

La intención de la UE es que este marco basado en estos principios comunes formará los cimientos para iniciativas futuras, basándose en objetivos y medios de la evaluación claros. El Consejo Europeo invita a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión a que promuevan el intercambio estructural de experiencias e información sobre la integración.

Siguiendo los objetivos de Salónica y en este marco se sitúa también el *Handbook on integration* elaborado por el *Migration Policy Group* a petición de la Comisión Europea (dirección de Justicia, Libertad y Seguridad). En efecto, uno de los objetivos de Salónica es desarrollar la cooperación y el intercambio de información sobre integración para promover iniciativas políticas. Este Manual constituye una de sus primeras acciones. Su pertinencia cubre una doble necesidad: por un lado, hace un repaso de las principales acciones que se están poniendo en práctica en diferentes países (es un catálogo de buenas prácticas, de ideas para inspirar nuevas iniciativas en materia de integración); por otro lado, está destinado a un tipo de actor muchas veces olvidado pero que (todos sabemos) tiene una gran responsabilidad llevando la mayoría del peso social que implica la gestión de la inmigración: a los responsables de elaborar políticas y formular objetivos, y a los profesionales y técnicos que diseñan las acciones. Este colectivo está desatendido políticamente, y es nuclear para el éxito de la gestión de la acomodación de los inmigrantes y ciudadanos.

La estructura del manual nos da ya muchas indicaciones de su filosofía: trata de programas de acogida (cap. 1), de la participación política y políticas de ciudadanía (cap. 2) y de indicadores necesarios para evaluar programas y comparar países (cap. 3). Luego, en un anexo presenta un plan para elaborar programas, cuya primera recomendación, que tiene el estatuto de fundamento, es la necesidad de crear una complicidad y compromiso de todos los actores implicados (stakeholders) (sindicatos, asociaciones de inmigrantes, confesiones religiosas, empresarios, ong, etc). Recogiendo gran parte de los debates entre instituciones, en este manual se define la integración como un proceso bidireccional que centra la atención en la actitud de las sociedades receptoras, en su ciudadanía y sus estructuras institucionales; se insiste en que existe un vínculo entre participación política y sentimiento de pertenencia; se recuerda que un buen plan de acogida debe tener un enfoque de formación de la ciudadanía (lingüística y cívica); que todo plan debe centrarse en las capacidades y formación del inmigrante recién llegado para que pueda tener las mismas oportunidades en la sociedad; sigue el sentido común de conceder derechos políticos, al menos a nivel local y para residentes de larga duración, y de muchas más acciones e ideas.

Tenemos, pues, elementos para ser optimistas, puesto que ya que se ha empezado no sólo a hablar de integración y de búsqueda de normas e indicadores comunes de interacción, sino también se ha abierto un debate sobre un nuevo concepto de ciudadanía que incluya a los inmigrantes, y por lo tanto, que permita a los inmigrantes considerar por vez primera que la UE les concierne (R. Zapata-Barrero, 2003).

Todos los debates entre instituciones que hemos trazado y que se enmarcan dentro de la lógica de Tampere de introducir y desarrollar un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (la Santísima Trinidad de la UE) lleva a la necesidad de considerar a los inmigrantes residentes permanentes como sujetos también de este espacio, y no como excluidos hasta ahora. En este nuevo escenario, el concepto de *ciudadanía cívica* daría a los inmigrantes ciertos derechos y obligaciones, incluido el derecho a vivir y trabajar en otro Estado miembro de la UE. Estos derechos se adquirirían al cabo de unos años con la intención de equipararlos con los derechos que gozan los ciudadanos de la UE (Comisión Europea, *Libertad, seguridad y justicia para todos*, Europa en Movimiento, 2004; 9).

La Comisión no sólo ha conseguido introducir un nuevo concepto dentro del vocabulario europeo: el de *ciudadanía cívica*, sino que desde entonces lo utiliza de forma sustantiva para hacer sus comunicaciones, siempre relacionados con su discurso (en construcción) de la integración. Por ejemplo al hablar de la integración en la sociedad de acogida, asevera:¹⁶

“Si, dado el carácter forzoso de la migración de las personas que se benefician de la protección internacional y las necesidades específicas

16. Sección 2.2. de COM(2003)152 final Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo y el programa de protección (Segundo informe de la Comisión sobre la aplicación de la Comunicación COM (2000) 755 final de 22 de noviembre de 2000).

debidas a su condición de exilados, deben tenerse en cuenta los derechos incluidos en el Convenio de Ginebra, los retos de la integración son los mismos en términos generales que para los otros emigrantes procedentes de terceros países así como para las sociedades de acogida en relación con las cuestiones de la nacionalidad, la ciudadanía cívica y el respeto de la diversidad, así como la política social y de acceso al mercado laboral, la educación y la formación.”

Hemos visto que inevitablemente los argumentos que se dan forman parte de *desiderata* y no estrictamente de *facto*, aunque debemos valorar, valga el rodeo que hago, que el *facto* es que se expresen estos *desiderata*.

Con estos debates se abre una triple categoría de población en la UE: los *inmigrantes* (los que no son de larga duración, menos de cinco años según la Directiva citada), para quienes todavía no se pueden beneficiar ni del territorio ni de los derechos que otorga la Constitución Europea, los *ciudadanos cívicos* (los inmigrantes residentes de larga duración, nacionales de terceros países o *denizens europeos*), quienes pueden beneficiarse de la Carta de Derechos fundamentales, y los *ciudadanos europeos* o nacionales de Estados Miembros.

Desde el punto de vista de construcción de una ciudadanía que tenga en cuenta la realidad multicultural en Europa, de construcción de un enfoque europeo de Ciudadanía Multicultural (T. Modood, *et. al.*, eds 2005), reconozco que tengo una interpretación ambivalente. Con el análisis del debate entre instituciones sobre la *ciudadanía cívica* y su ubicación dentro de los grandes marcos de referencia discursivas políticas de la UE (Tampere, Salónica, La Haya) podemos ver la botella media vacía (*Tradición*) o media llena (*Innovación*) Déjenme formular los principales argumentos para acabar:

Media llena: Se ha construido un criterio objetivo ...(Innovación)

Lo que supone es una armonización de la categoría de residente permanente o *denizenship* de la Unión. Sólo es el resultado de un proceso de armonización, pero no un concepto cualitativo nuevo. Se institucionaliza una categoría que ya existe en los Estados: la de residente permanente. Y se le otorga a los residentes permanentes la igualdad jurídica y de trato.

Media vacía: ... pero a imagen estatal (Tradición)

Es una categoría que sirve de criterio a la UE para armonizar el código de nacionalidad, y evitar, así, la situación asimétrica que todavía existe en la UE en criterios de otorgar nacionalidad y por tanto, como la ciudadanía es una categoría derivada, la ciudadanía europea (R. Zapata-Barrero, 2003)

La ciudadanía europea no se ve para nada afectada, sigue siendo: superpuesta o de segundo grado, condición jurídica y derivada en tanto que su determinación es competencia exclusiva de los EEMM.

Lo que se está haciendo es otorgar categoría europea a los nacionales de los terceros estados, puesto que se necesita antes construir el sujeto antes de hacer políticas

Lo que se está haciendo es construir una categoría de residente permanente a imagen estatal, sin nada de innovador ni cambio cualitativo. El cambio revolucionario sería que la ciudadanía cívica sea el criterio para la ciudadanía europea, sin necesidad de depender de criterios de acceso a la nacionalidad de un Estado Miembro.

En resumidas cuentas, con la noción de ciudadanía cívica existe una nueva filosofía de la UE que busca incluir a los inmigrantes residentes como sujetos de derecho y sujetos políticos de la misma UE, y no sujetos derivados mediados por la definición que den los Estados Miembros (EEMM) (A. Gerber, 2004). Esta nueva filosofía tiene el carácter de un salto cualitativo. La cuestión ahora es saber si este cambio de enfoque es un cambio conservador o progresista, en el sentido que mantiene una lógica tradicional estatal de percepción o bien no. El argumento que he defendido en este artículo es que ambas direcciones son hoy en día posibles, y que el futuro marco del Programa de La Haya tiene como nuevo reto precisamente la de definir el camino trazado hacia una u otra dirección (Conclusiones de la Presidencia - Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004).

Referencias bibliográficas

BAUBÖCK, Rainer "Civic citizenship – A New Concept for the New Europe", R. Süssmuth y W. Weidenfeld (eds.), 2004. P. 146-163

BRU, J. M. *La ciudadanía europea*, Madrid: Sistema, 1994.

DE LUCAS, J. "Un modelo alternativo de ciudadanía e inmigración" en I Seminario Inmigración y Europa, *España en la construcción de una política europea de inmigración*, Barcelona: Fundación Cidob, 2005. P. 115-127.

DE LUCAS, J. "El derecho frente al fenómeno de las nuevas migraciones", Manuscrito presentado en seminario sobre inmigración y sociedad, Fundación Pablo Iglesias, Madrid 25-26 noviembre de 2004.

GERBER, A. "'Civic citizenship' et multinationalités", *Terra Incognita*. No. 4 (2004). P. 72-73.

HAMMAR Tomas 'Denizen and Denizenship'. In: Atsushi Kondo and Charles Westin (eds.) *New Concepts of Citizenship*, CEIFO Publications. No. 93 (2003) Stockholm University.

HAMMAR, Tomas *Democracy and the Nation-State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury, 1990.

MIGRATION POLICY GROUP (J. Niessen y Y. Schiebel) *Handbook on integration for policy makers and practitioners*, European Commission: Directorate-general Justice, Freedom and Security (existe traducción en castellano y catalán realizado por la Delegación de Madrid y Barcelona de la Comisión Europea)

MODOOD, T. , Zapata-Barrero, R. y Triandafyllidou, A. (eds.) *Multiculturalism, Muslims and Citizenship: a European approach* Londres: Routledge (previsto junio 2005)

SOLANES CORELLA, Ángeles "Las políticas *holísticas* de integración de los inmigrantes: su dimensión jurídica", *Actas del IV Congreso sobre la Inmigración en España* (Noviembre, Girona), 2004.

SÜSSMUTH, R. y Weidenfeld, W. (eds.) *Managing Integration: the European Union's responsibilities towards immigrants*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2004 (CD-Rom)

TERRON, A. "Las instituciones de la Unión Europea ante la inmigración", en I Seminario Inmigración y Europa, *España en la construcción de una política europea de inmigración*, Barcelona: Fundación Cidob, 2005. P. 137-142.

ZAPATA-BARRERO, R. "State-based logic versus EU-based logic towards immigrants: evidences and dilemma", *Asian and Pacific Migration Journal*. Vol 11. No.4 (2003). P. 505-528 (traducción de "Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración", *Afers Internacionals/Cidob*, 53; 149-176)

ZAPATA-BARRERO, R. *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España: Un análisis comparativo entre Andalucía, Catalunya, la Comunitat de Madrid y el Gobierno Central*, Barcelona: ed. Cidob/Bellaterra, 2004a.

ZAPATA-BARRERO, R. *Multiculturalidad e inmigración*, Madrid: Ed. Síntesis, 2004b.

Documentos oficiales

Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Bruselas, 13 de octubre de 2004.

Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01 7 de diciembre)

Programa de la Hogue en Conclusiones de la Presidencia - Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004

Comisión Europea, Libertad, seguridad y justicia para todos, Europa en Movimiento, 2004

Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

Directiva 2003/86 CE del Consejo, 22 de septiembre 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar

Comisión Europea

COM (2000) 757final, de 22 de noviembre, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración

COM (2001)387 final, de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración.

COM (2003) 336 final, de 3 de junio, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre inmigración, integración y empleo.

COM(2004) 401 final, de 2 junio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones

Parlamento Europeo

Resolución del PE sobre la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo (Com(2003) 336 – 2003/2147(INI)) P5_TA(2004)/0028

Respuesta del Sr. Vitorino en nombre de la Comisión (16 de diciembre de 2003) a una pregunta escrita (E-3173/03) de Koenraad Dillen (NI):

Comité de las Regiones

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo” (2004/ C 109/ 08) (Diario Oficial de la UE, 30.4.2004)

Comité Económico y Social Europeo

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo” (COM(2003) 336 final) (2003/C 80/25; Diario Oficial de la UE, 30.3.2004)

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea” (2003/C 2008/19; Diario Oficial de la UE, 3.9.2003)

Hassan Bousetta

FNRS, Université de Liège

Con mi presentación quiero contribuir al objetivo de este seminario, que no es otro que examinar los progresos conseguidos cinco años después de Tampere y proponer una revisión crítica sobre lo que se ha hecho desde entonces en el ámbito de los derechos políticos. En este sentido, me detendré en los progresos de los últimos cinco años sólo parcialmente, puesto que me gustaría reflexionar sobre un elemento, previo a la Agenda de Tampere: la ciudadanía europea y la cuestión de los derechos políticos en determinados países de la Unión; esta cuestión enlaza con las aportaciones precedentes que Ricard Zapata ha elaborado sobre la ciudadanía cívica.

Mi aportación se divide en diferentes partes. Empezaré con una breve mirada histórica sobre el concepto de ciudadanía europea; posteriormente aportaré algunos elementos contextuales sobre dicho concepto; en tercer lugar, quiero ofrecer una panorámica de cuáles son las disposiciones en relación a los derechos políticos de los ciudadanos europeos en otros países europeos los cuales son nacionales, pero también sobre la situación de los ciudadanos no europeos. Finalmente, proporcionaré algunos datos sobre la participación, el comportamiento político actual de los europeos en una ciudad, Bruselas –capital de Europa–, en la que hemos llevado a cabo, con mi equipo de investigación, varios estudios.

Hay diferentes maneras de enfocar la ciudadanía europea, y una de ellas es la dimensión histórica que nos muestra la evolución del paradigma: desde un marco en el que éste se entendía en términos de integración económica hasta otro en el que se entendía en términos de integración política. En un primer momento, por lo tanto, la idea de ciudadanía no tiene tanto que ver con derechos políticos como con la libertad de circulación de los trabajadores en un mercado común emergente. Es importante señalar que, en este contexto, algunos burócratas belgas eran muy activos en la movilización de la idea de tener una ciudadanía europea, e insistían de manera reiterada en que cada europeo debería tener un pasaporte europeo que alentara la idea de una identidad europea. En ese momento, la cuestión no era tanto garantizar el derecho de voto a los ciudadanos europeos que vivían en otro Estado miembro, sino establecer un mecanismo para garantizar básicamente la libre circulación y, al mismo tiempo, estimular el sentimiento de una identidad europea.

En 1991, con la firma del Tratado de Maastricht, hay un giro crítico en la concepción de una ciudadanía europea con mayor contenido político. Esta idea se verá confirmada por el Tratado de Amsterdam que recoge, como el anterior, que "será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro" y añade que "la ciudadanía de la Unión será complementaria y no substitutiva de la ciudadanía nacional". Entre los derechos que garantiza a la ciudadanía europea, recogidos en los artículos del 8 al 21 del Tratado de Amsterdam, se contempla la cuestión de la libre circulación –uno de los derechos más importantes asociado a la ciudadanía europea–, así como el derecho de todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional a ser elector y elegible en las elecciones municipales de este último y el derecho que se garantiza a todo ciudadano de la Unión Europea (artículo 20) de obtener la protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro. También se incluye otra potestad, a veces minimizada en los debates en torno a la ciudadanía europea, que es el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, que se ofrece a los ciudadanos europeos y también a los residentes no europeos, y el derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo europeo.

Desde la introducción de este articulado y de la directiva que establece este marco legislativo, se puede concluir que la ciudadanía de la Unión Europea ha tenido un importante impacto en términos de derechos políticos. La construcción de la ciudadanía europea ha sido una importante reforma, puesto que está construida sobre la idea del Estado-nación, concebido para implementar estas normas y ofrecer los derechos políticos a los ciudadanos europeos tomando en consideración su nacionalidad. Así se resuelve parcialmente un tema, los derechos políticos de los residentes de larga duración que se sabe que no volverán a sus países de origen, que ha sido muy discutido en la literatura académica, sobre todo en países como Francia, Bélgica y Países Bajos, y que ha planteado importantes debates sobre la relación entre nacionalidad y ciudadanía. Pero ha sido una cuestión sólo resuelta de manera parcial, puesto que en este marco no se ha discutido, y por lo tanto continúa pendiente, el tema de los derechos políticos de los no europeos.

En este sentido, hay que recordar de nuevo que la ciudadanía europea se deriva, está intrínsecamente ligada, al estatuto de nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, por lo que no se puede ser ciudadano europeo sin ser ciudadano de un Estado miembro. Así mismo, hay que señalar que la ciudadanía europea deja abierta la cuestión de los nacionales de países terceros. Para ser más precisos, deberíamos decir que se dificulta la posibilidad, para los nacionales de terceros países, de obtener derechos políticos mediante esta vía. Así, si bien en 1999, antes de la celebración de la Cumbre de Amsterdam, hubo una importante acción de presión por parte de grupos de migrantes que pedían la extensión de las regulaciones de la ciudadanía europea a los nacionales de países terceros residentes permanentemente en la Unión Europea, lo cierto es que este proceso se frenó con la inclusión en el articulado del Tratado de Amsterdam del enunciado que señala que la ciudadanía de la Unión Europea complementa pero no reemplaza la ciudadanía nacional. Esta frase limita claramente las posibilidades de los nacionales de países terceros de obtener derechos políticos al solicitar el estatus de ciudadanos europeos.

Otra consideración interesante para destacar es la gran fragmentación que existe en relación con los derechos políticos que regula la ciudadanía europea. Según ésta, un ciudadano europeo que reside en un país miembro del cual no es nacional, tiene derecho de voto en las elecciones locales y europeas, pero no en las regionales ni en las nacionales, y hay que añadir que en algunos países, especialmente de tipo federal como Alemania o Bélgica, los derechos regionales pueden tener importantes consecuencias en la vida cotidiana. Así, si miramos no tanto lo que puede ofrecer la ciudadanía en términos de derechos legales o marco legislativo sino que nos situamos en el ámbito de las políticas de ciudadanía, dejando el nivel de la Unión Europea para situarnos en el nivel nacional, observaremos que hay un sinnúmero de situaciones diversas. Ciertamente se ha armonizado el modo en que los derechos políticos están garantizados, hasta un nivel significativo, por la ciudadanía de la Unión Europea, pero también hay excepciones. Y aún más importante, existe una variedad de situaciones en el ámbito local en relación con los derechos de los ciudadanos no europeos. Resumiendo, existe una importante y efectiva tendencia a la armonización en relación con los ciudadanos de la Unión Europea –aunque puedan existir algunas excepciones–, pero existe un amplio abanico de variedades en relación con los derechos políticos de los no europeos. Algunos países han aplicado estrictamente las disposiciones sobre la ciudadanía de la Unión Europea mientras otros se han anticipado y hasta han ido más allá de lo que ofrecía este marco, lo que dibuja un panorama con gran variedad de situaciones locales en el escenario europeo. Una diversidad de situaciones que queda patente si diferenciamos entre los distintos niveles de participación a los que tienen acceso los europeos y los no europeos, los criterios de elegibilidad y las condiciones de residencia que se les piden.

Si nos fijamos en el derecho de sufragio pasivo –es decir sólo el derecho a voto– en la Europa de los Quince (no hago, por lo tanto, referencia a la Unión Europea ampliada), encontramos cuatro grupos distintos. En el primer grupo, formado por Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Grecia, Italia y Luxemburgo, los países han implementado estrictamente las regulaciones de la Unión, por lo que garantizan el derecho a voto en las elecciones locales y europeas únicamente a los ciudadanos europeos. Un segundo grupo de países, que incluye a Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Suecia, se han anticipado a las disposiciones del Tratado de Amsterdam –en algunos casos mucho antes de dicho Tratado, pues hablamos de cambios legislativos sucedidos en los años setenta– y garantizan el derecho de voto en las elecciones locales tanto a los ciudadanos europeos como a los no europeos. Además, hay que mencionar el hecho de que entre estos países hay un caso excepcional en Europa, puesto que Suecia permite el voto en las elecciones regionales, a nivel de condados (*county*) tanto para los europeos como para los no europeos. Un tercer grupo de países lo conforman Irlanda y Reino Unido, que autorizan el derecho de voto local a los ciudadanos europeos –tal como recoge la legislación de la Unión Europea– pero también a los ciudadanos de la Commonwealth, a los que garantizan el derecho de voto en todos los niveles de contienda electoral. El cuarto y último grupo lo forman los países que más se aproximan a lo que recoge el artículo 17 del Tratado, pues ofrecen derechos específicos para categorías específicas de ciudadanos. Es el caso de España para con los noruegos y de Portugal para con los nacionales de ocho países que no pertenecen a la Unión Europea (entre los cuales hay Argentina, Chile, Israel, Noruega, Perú, Uruguay, etc.).

Por todo ello, se puede afirmar que hay una clara armonización referente al derecho pasivo de voto de los ciudadanos europeos, pero distintas situaciones en lo referente a los nacionales de países terceros. Además, estamos ante una situación dinámica que se transforma, puesto que hay dos países, Bélgica y Luxemburgo, que han pasado de formar parte del primer grupo –muy ligado a la ciudadanía de la Unión Europea– a aproximarse al segundo grupo. Así, en 2006 Bélgica garantizará los derechos políticos también a los no europeos, y Luxemburgo también modificará parcialmente su legislación para aproximarse a las características de este segundo grupo de países.

En relación con los criterios de residencia requeridos para votar, también hay que destacar algunos aspectos. Referente a los europeos, la legislación aprobada por la Unión Europea señala –especialmente en dos directivas que lo recogen explícitamente– que no debe haber ninguna condición de residencia para conceder el derecho de voto a los nacionales de otros países miembros. Existen, sin embargo, excepciones a esta fórmula, especialmente en los países donde la nacionalidad se convierte en un elemento de especificidad, como sucede en Luxemburgo, donde el 20% o más de la población es de origen extranjero, y donde existen criterios específicos de residencia para garantizar el derecho a voto, que en el caso luxemburgués son de seis años para ser votante y de doce para ser elegible. Recientemente, estos requisitos se han modificado a la baja, puesto que se exigen cinco años de residencia para votar y ahora sólo seis años para ser elegible. En general, por lo tanto, se puede afirmar que en la Unión Europea no se exigen requisitos de residencia para los ciudadanos europeos, con la excepción de Luxemburgo que, por otro lado, está modificando favorablemente su legislación al respecto. En lo concerniente a los ciudadanos no europeos dentro de los 15 países miembros, las condiciones de residencia varían entre los seis meses necesarios en Irlanda a los cinco años requeridos en los Países Bajos. Además, normalmente no se hace referencia más que al marco municipal, y en la mayoría de países no se contemplan más de dos años de mandato en los consejos municipales. Toda esta diversidad sobre los criterios de residencia proporciona una idea del número de excepciones y desvalorizaciones en el marco de la Unión Europea común: excepciones para los europeos y devaluaciones para los no europeos.

En relación con la elegibilidad y el voto, habitualmente la norma general dentro de la Unión Europea es que ambos conceptos vayan ligados. Pero en algunas ocasiones, puede distinguirse entre la posibilidad de ser elegible y la de ser votante. Este es el caso de Francia, Bélgica y Luxemburgo, donde los ciudadanos europeos tienen la posibilidad de ser elegibles, pero donde también existen varias funciones ejecutivas o cargos públicos reservados estrictamente a los nacionales. En estos países, por ejemplo, los ciudadanos europeos pueden participar y pueden ser elegidos en los consejos locales, pero no pueden ser alcaldes. También existen, por lo tanto, condiciones específicas para los ciudadanos europeos en este sentido. Para los no europeos, ambos conceptos –elegibilidad y voto– también van habitualmente ligados, excepto en tres países que no son exactamente los mismos que acabamos de mencionar. Bélgica y Luxemburgo mantienen las

diferencias entre ser votante y ser candidato aunque, como se ha señalado anteriormente, ambos países han cambiado recientemente sus legislaciones por lo que los ciudadanos no europeos tienen derecho a voto, pero no pueden presentarse como alcaldes o miembros de los gabinetes ejecutivos de los consejos locales. La tercera excepción es Portugal, donde, como también se ha apuntado anteriormente, se garantiza el derecho de voto a un número de nacionalidades y también se garantiza a un número determinado de estos grupos el derecho de ser elegible. Ambos grupos no son idénticos, por lo que los nacionales de determinados países tienen el derecho de ser votantes y de ser candidatos, al mismo tiempo que miembro del Gobierno local, mientras que a los nacionales de otros países se les garantiza el derecho de voto y de ser candidato, pero no necesariamente de ser miembro de un Gobierno local.

Otro elemento a destacar que afecta a esta diversidad de casos en el seno de la Unión Europea y que la propia Comisión Europea ha apuntado en relación con la implementación de la ciudadanía de la Unión Europea, es la variedad de sistemas electorales y, específicamente, de métodos censales, o lo que es lo mismo, cómo los votantes se registran en las listas electorales. Hay Estados miembros, como Bélgica y Grecia, en los que votar es obligatorio; los ciudadanos europeos tienen normalmente la obligación de registrarse en los censos antes de ser autorizados a votar, pero una vez registrados, como mínimo en el caso de Bélgica, están obligados a votar. Existen, tal como ha señalado la Comisión, situaciones de desventaja en relación con los nacionales, como sucede especialmente en algunos *länder* alemanes, en los que los ciudadanos alemanes están automáticamente registrados en los censos pero no sucede lo mismo con los ciudadanos europeos. Subsisten aún, por lo tanto, algunos casos en los que no hay armonización entre los ciudadanos nacionales y los ciudadanos europeos.

Hay otras cuestiones que afectan de manera distinta a diferentes estados europeos, como es la cuestión del derecho de voto en los referéndums locales o en las elecciones de los *quangos*¹. En algunos países, la vida local se desarrolla en buena parte al margen de los consejos locales, pues existen un número importante de organizaciones que regulan la vida local y tienen competencias en, por ejemplo, temas de regeneración urbana o, en otros casos, para elegir a los miembros locales de estas organizaciones. En general, la tendencia es ir hacia la concesión del derecho de voto para estas organizaciones a los ciudadanos europeos, pero esto requiere, evidentemente, que se trate de una idea compartida, cosa que no sucede por ahora puesto que Bélgica es el único ejemplo de país en el que un número de centros de bienestar social son elegidos por todos los ciudadanos, no sólo por los ciudadanos de la Unión Europea.

1. Nota edición: QUANGOS (quasi-autonomous non-governmental organisation) siglas en inglés de organización no gubernamental semiautónoma, se refiere a una entidad que desempeña un papel en los procesos de gobierno nacional, pero que no es un departamento gubernamental ni parte de alguno de ellos, y que trabaja en mayor o menor medida en relación con los ministerios. En el Reino Unido, los *quangos* responden a un proceso de descentralización de la Administración.

Por otro lado, hay que considerar la situación observando no solamente la variedad de situaciones en términos de derechos que se dan en el ámbito local, sino también cómo los ciudadanos de la Unión Europea hacen uso de estos derechos concedidos. Si se hace una lectura sociológica de estos procesos, sobresale que la participación de los ciudadanos de la Unión Europea en los procesos electorales de los países europeos en los que residen pero de los cuales no son nacionales, es muy modesta.

Con mi equipo de investigación hemos llevado a cabo varios estudios sobre este tema, especialmente en Bruselas. En esta capital europea, la población extranjera es cerca de un tercio de la población total de la ciudad, de entre los cuales el 50% son europeos y el 50% son no europeos. Si observamos las elecciones de 2000, y también con anterioridad, nos encontramos con un importante debate en Bélgica sobre un tema que preocupa a la elite política belga: la suposición de que si se da el derecho de voto a los ciudadanos europeos, eso puede comportar un cambio en la balanza de poderes entre las dos grandes comunidades, la francófona y la flamenca. Existe el miedo, por parte del *establishment* flamenco, de que la concesión de derecho de voto pueda favorecer a la comunidad francófona y ello pueda perturbar la representación política de la comunidad flamenca en la ciudad de Bruselas. Antes de las elecciones, nuestras investigaciones iban dirigidas a apuntar cuál podría ser el resultado local, haciendo estimaciones del potencial electoral de los europeos en esa contienda electoral. Fue difícil argumentar que pudieran haber cambios dramáticos en la balanza de poderes entre francófonos y flamencos, pero a pesar de que planteamos diferentes escenarios que recogían diferentes niveles de participación, el nivel de participación fue, finalmente, menor de lo que habíamos considerado. Los potenciales votantes europeos en 2000 eran cerca del 18% del total del electorado, y en algunos municipios –Bruselas está dividida en 19 municipios independientes– la proporción de electorado europeo era del 28,5% (especialmente en aquellos barrios en los que se encuentran las instituciones europeas como Ixelles, Etterbeek, etc.). Uno esperaría que en una ciudad como Bruselas, y especialmente en dichos barrios, hubiera un mayor número de ciudadanos europeos que quisieran maximizar su presencia en las elecciones, pero el número de votantes registrados es actualmente del 9,6% en el total de la ciudad, con cifras menores en algunos de los municipios que la conforman. El nivel de representación también es extremadamente modesto, pues hay muy pocos europeos que hayan sido elegidos después de las elecciones. Más aún, si examinamos el aspecto de la participación electoral en las ciudades donde están situadas la mayoría de instituciones de la Unión Europea, encontramos en ellas bajas tasas de participación. Parece, por lo tanto, que los ciudadanos europeos que más cerca están de las instituciones europeas no son, irónicamente, los alumnos más aplicados.

La participación en el voto se mantiene por lo tanto en índices modestos, lo que hace surgir la cuestión sobre la capacidad de la ciudadanía europea para crear realmente un sentimiento de integración. La cuestión es, por lo tanto, que si se quiere incrementar una mayor perspectiva crítica sobre la idea de la ciudadanía europea, lo primero que se debería tener en mente es si esta noción de ciudadanía europea es o no una ciudadanía en el sentido clásico del término, tal y como se entiende en el ámbito

nacional. ¿No estaremos usando un nombre incorrecto? ¿Es realmente una ciudadanía en el sentido clásico o es la suma de un número de derechos que se extienden a nivel europeo? Si definimos la ciudadanía europea como el estatus de pertenencia a una comunidad soberana –como hacemos en sentido clásico y en el ámbito estatal–, entonces la adecuación de los términos es problemática y no encaja. En primer lugar, porque el estatus de pertenencia es, por definición y como señalaba inicialmente, derivado: hay que ser nacional de un Estado miembro para ser ciudadano europeo. Y en segundo lugar, porque el término “soberana” es inexacto, puesto que las competencias de la Unión Europea en un gran número de áreas dependen de los Estados miembros. El aspecto positivo y optimista es que la ciudadanía europea es la aspiración de alcanzar, mediante un desarrollo gradual, algo que debe ser más comprensivo y global, en la línea de la idea clásica de la ciudadanía. Pero el debate continúa, obviamente, abierto. Y en estos momentos aún es más abierto, puesto que se plantea si la posibilidad de un desarrollo gradual continúa siendo factible en una Unión Europea que debe diseñar la ciudadanía europea con 25 países alrededor de la mesa.

Un último elemento que quisiera introducir en esta exposición como parte de un debate más general, es la relación entre ciudadanía –más particularmente la ciudadanía europea– e identidad, en dos sentidos. En primer lugar, sobre el papel de la relación ciudadanía-identidad entre los propios ciudadanos europeos y luego entre los europeos y los no europeos. Creo que es un tema crucial, puesto que sabemos que la ciudadanía clásica tiene, en cierto modo, la capacidad de promover el sentido de una identidad común entre los ciudadanos. Cabe preguntarse si la ciudadanía europea tiene esta capacidad integradora a nivel de identidad. Es una cuestión que planteo y que dejo como pregunta sin responder. Una segunda dimensión que hay que considerar es la relación entre los ciudadanos europeos y su identidad y la de la Unión Europea en relación con los nacionales de países terceros, entre los cuales hay un importante número de musulmanes. Hay que plantearse cómo se puede trabajar para crear puentes identitarios bajo los cuales esta ciudadanía permita a los ciudadanos europeos y a los no europeos establecer formas de cooperación, solidaridad, etc. que sean respetuosas con sus diversas identidades. Esta es una cuestión que puede ser un poco difícil de responder a nivel abstracto, pero que sin lugar a dudas debe ser planteada a la luz de lo que hemos ido viendo en este último par de años, en los que la identidad de Europa está siendo impulsada a redefinirse, en cierto sentido, en relación con nuestra tradición judeocristiana, que está habitualmente presente en la discusión en relación con el mundo islámico, y especialmente ante la incorporación de Turquía a la Unión Europea. Esta es una cuestión de identidad que está intrínsecamente ligada a todos los desarrollos de la ciudadanía europea, no sólo como práctica legal sino también como perspectiva a largo plazo.

NUEVOS RETOS PARA EUROPA: MIGRACIÓN, SEGURIDAD Y DERECHOS DE CIUDADANÍA

Anna Triandafyllidou

Investigadora Principal, ELIAMEP-Hellenic Foundation for European and Foreign Policy ELIAMEP. Investigadora Principal, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Instituto Universitario Europeo, Florencia

Introducción

Tras la relativa importancia de los debates teóricos sobre ciudadanía multicultural y los desarrollos de la política multicultural en los años noventa, actualmente asistimos a un cambio de orientación. Los gobiernos de varios países de acogida de larga tradición, como los Países Bajos, Gran Bretaña o Francia, se inclinan por adoptar enfoques asimilacionistas para contrarrestar lo que juzgan como un (relativo) fracaso de sus anteriores políticas multiculturales. Para los nuevos países de acogida, como Grecia o Italia, y los “antiguos” países de acogida que no se consideran como tal, como Alemania, todavía es más difícil adoptar un enfoque multicultural, aunque las élites políticas reconozcan la necesidad de integrar a los inmigrantes.

Esta crisis del multiculturalismo se produce en un momento en que ha aumentado la concienciación sobre la seguridad debido a los acontecimientos del 11-S y a sus secuelas. El resurgimiento del terrorismo internacional ha conducido a una cada vez mayor securización de las agendas de migración. A pesar de que los presuntos terroristas aparentemente se encuentran entre los inmigrantes legales de clase media, cultos – los inmigrantes “buenos” por los que las sociedades occidentales han estado compitiendo en la última década – el argumento del terrorismo se utiliza ahora en los debates políticos para justificar unos controles más duros sobre la migración en general. Dichos controles infringen, en nombre de la seguridad, los derechos individuales básicos de los ciudadanos de la UE y también de los nacionales de terceros países. Sin embargo, no hay pruebas de que los inmigrantes indocumentados que cruzan ilegalmente las fronteras de los estados miembros de la UE y trabajan en sus economías sumergidas, que poco a poco se establecen e incluso llegan a regularizar su situación, se encuentren entre los sospechosos de ataques terroristas tan sofisticados como el del 11-S.

Este clima de gran concienciación sobre la seguridad va acompañado de la reticencia general de los gobiernos de los estados miembros de la UE a conceder más derechos de residencia a sus residentes de larga duración procedentes de países no europeos. A pesar de los esfuerzos de la Comisión Europea para promover algún tipo de “estatuto de ciudadanía cívica” para nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en los estados miembros, las negociaciones de los estados miembros han cambiado sustancialmente la esencia de la directiva sobre

el “estatuto de los residentes de larga duración”, adoptando un texto mucho menos ambicioso. En este documento, comentaré los temas mencionados más arriba y sostendré que prestar demasiada atención a la seguridad y demasiado poca a los derechos, es perjudicial para el estado de las democracias europeas.

La crisis del multiculturalismo

Como ideal político, el multiculturalismo significa “igualdad de oportunidades acompañada de diversidad cultural, en una atmósfera de tolerancia mutua”. En general, el multiculturalismo se define en términos de aceptación pública de los inmigrantes y los grupos minoritarios como comunidades distintas, que se diferencian de la mayoría en lo que respecta a la lengua, la cultura y costumbres sociales, y que tienen sus propias asociaciones e infraestructuras sociales (Comisión Europea, 2003). El multiculturalismo implica que se deben garantizar a los miembros de estos grupos los mismos derechos en todas las esferas de la sociedad, sin esperar que abandonen su diversidad, aunque normalmente esperando que se amolden a determinados valores clave. Esta combinación de reconocimiento de la diferencia cultural y de medidas para garantizar la igualdad social es la característica esencial del multiculturalismo. Es importante percibir a los inmigrantes como participantes activos en el proceso de consolidación del multiculturalismo.

En algunos países europeos, como Suecia, los Países Bajos y Reino Unido, se han desarrollado debates y se han establecido medidas sobre el multiculturalismo desde los años setenta. Durante los noventa, los debates teóricos sobre ciudadanía multicultural y los avances en políticas multiculturales han tenido un papel predominante en la mayoría de países europeos y también en Estados Unidos, Canadá y Australia. Sin embargo, al final del siglo, los enfoques multiculturales sobre la ciudadanía experimentan un declive. Esto se debe a factores internacionales relacionados especialmente con una mayor “concienciación” sobre seguridad, y con las condiciones nacionales específicas de los distintos modelos de relaciones multiculturales aplicados en cada país y su percepción de éxito o fracaso.

En cuanto a los asuntos de seguridad internacional, debemos considerar los acontecimientos del 11-S y sus secuelas, tanto en lo que respecta a la intervención occidental en Afganistán e Irak como a la aplicación más rigurosa de los controles fronterizos y la generalización de la islamofobia y la arabofobia en Europa y América. Por un lado, las guerras en Afganistán e Irak y las declaraciones del presidente estadounidense Bush sobre “la guerra global contra el terrorismo” han creado un clima general de desasosiego y temor entre los ciudadanos de la UE y otros países desarrollados. Se pidió a los gobiernos europeos que tomaran parte, implícita o explícitamente, en esta “guerra global”, a favor o en contra de Estados Unidos, a favor o en contra del “mal”. Sin embargo, aunque el presidente Bush y varios primeros ministros europeos, como Blair o Berlusconi, se esmeraron en distinguir entre los terroristas musulmanes “malos” y los ciudadanos e inmigrantes musulmanes “buenos” que vivían en los países europeos y Estados Unidos, los discursos políticos y mediáticos han fomentado dicotomías maniqueístas entre “musulmanes malos y peligrosos” y “occidentales buenos y sus aliados”.

Por otro lado, los sucesos del 11-S desencadenaron una serie de cambios políticos que llevaron a la violación de las libertades civiles de ciudadanos y residentes de países occidentales en nombre de una mayor seguridad para todos. Se ha facilitado la cooperación internacional de la policía (Loader 2002) y las fuerzas policiales europeas han hecho todo lo posible por destapar y dismantelar a grupos sospechosos de terrorismo. Al mismo tiempo, el personal de los servicios aéreos y otros medios de transporte han recibido la consigna de comprobar los documentos de identidad de los pasajeros. Por lo tanto, aunque no se ha suspendido el acuerdo de Schengen, oficiosamente, el principio de supresión de fronteras internas se infringe a menudo. Ni que decir tiene que el personal aéreo no tiene formación especial para garantizar que dichos controles sean efectivos (p. ej., para detectar un pasaporte o un documento de identidad falso) ni para que se respeten las libertades civiles o la legislación de la UE (p. ej., el derecho a la libre circulación de ciudadanos de la UE y la directivas correspondientes a los nacionales de terceros países que sean residentes de un país de la UE).

En lo que respecta a las consideraciones nacionales sobre la viabilidad y la conveniencia de las políticas de ciudadanía multicultural, éstas son nacionalmente específicas pero también pueden verse como consideraciones “típicas ideales” de modelos diferentes de integración de la inmigración. Naturalmente, estos modelos típicos ideales de políticas multiculturalistas están representados por países con numerosas y bien establecidas poblaciones de inmigrantes, donde las políticas de integración de la inmigración se han venido desarrollando desde hace como mínimo dos décadas, si no más.

El asesinato del director de cine holandés Theodore van Gogh, en noviembre de 2004, a manos de un musulmán holandés, presunto miembro de una organización islámica radical, saltó a los titulares de periódicos y noticiarios de toda Europa. También los expertos (Van Selm 2003) han hablado de las tensiones y presiones del multiculturalismo en los Países Bajos, un país tradicionalmente consociacional y consensual:

“A finales de los noventa, mucha gente en los Países Bajos parecía coincidir en que realmente no entendía lo que era el multiculturalismo. Y, en caso de pensar que lo habían entendido, entonces no estaban seguros de que funcionara.” (van Selm 2003)

Los debates actuales se han dividido entre los que abogan por la integración y los defensores del multiculturalismo. Van Selm (2003) argumenta que mientras que la integración era un objetivo, el multiculturalismo era la palabra de moda y el principio explícito del enfoque del gobierno desde mediados de los ochenta en adelante. Sin embargo, las definiciones más recientes tanto de multiculturalismo como de integración sugieren que los inmigrantes y las personas de origen inmigrante (no holandés) deben integrarse en, y entender las normas y valores de, una comunidad holandesa en general tolerante. Este avance hacia lo que se podría llamar un “modelo de asimilación cívica” debería funcionar con el telón de fondo de un 18% de la población residente de origen no holandés y al menos la mitad de ellos de origen no occidental.

En Gran Bretaña, el multiculturalismo sigue siendo el principal modelo social y político. Sin embargo, la necesidad de revisar y evaluar las políticas relacionadas con la inmigración se hizo evidente ya a finales de los noventa y el Runnymede Trust presentó varios informes sobre islamofobia y sobre el futuro de una Gran Bretaña multiétnica (Runnymede Trust 1997; 2000; 2004). Se ha reiterado la idea de que Gran Bretaña es una "comunidad de comunidades", esforzándose por constatar no sólo los derechos y libertades individuales sino también reconociendo las culturas de los grupos y los derechos colectivos.

Más recientemente, se ha reabierto el debate sobre el multiculturalismo con respecto al papel y la política del Estado ante los matrimonios concertados entre menores y el establecimiento de escuelas religiosas. Obviamente las respuestas a estos asuntos y la aplicación de las políticas correspondientes no son tarea fácil. El debate general en Gran Bretaña también ha planteado por primera vez el tema de una integración cultural mínima de los inmigrantes en la sociedad británica, considerando, por ejemplo, la cuestión de la fluidez de la lengua.

Durante el mismo período, en Francia se han desarrollado debates similares sobre la base de la integración de los inmigrantes. Estos debates llevan produciéndose desde hace al menos una década (desde 1994) y se desencadenaron inicialmente por el famoso "caso del velo". Más recientemente, el debate se ha vuelto particularmente crispado tras la aprobación de una ley que prohíbe el uso de símbolos religiosos ostentados en lugares públicos (escuelas públicas, en particular) en febrero de 2004, así como el establecimiento del *Conseil Français du Culte Musulman (CFCM)*, en abril de 2003, como vía para dar legitimidad institucional a los musulmanes franceses (Kastoryano 2005).

En Alemania, por otro lado, aunque el multiculturalismo no es una opción para la integración de los inmigrantes, en los últimos años se han tomado medidas para fomentar la integración sociopolítica de los inmigrantes de larga duración, suavizando los requisitos para la obtención de la ciudadanía y reconociendo que Alemania es, al fin y al cabo, un país de inmigración. Estos cambios se iniciaron en el año 2000 con la nueva ley sobre ciudadanía y continuaron con un nuevo proyecto de ley sobre la migración que fue votado en 2002, pero que posteriormente fue anulado por el Tribunal Constitucional al considerarlo inconstitucional¹. Los estudios recientes sobre la aplicación de las políticas de nacionalización muestran que los turcos son el grupo con más aspiraciones a obtener la ciudadanía, en comparación con otros grandes grupos de inmigrantes, como los italianos o los originarios de la antigua Yugoslavia (Diehl y Blomm 2003). Schiffauer (2005), sin embargo, manifiesta que las autoridades nacionales ejercen un alto nivel de discreción excluyendo de la ciudadanía a las personas que han participado activamente en organizaciones musulmanas, independientemente de que estas organizaciones fueran legales y moderadas en sus orientaciones políticas.

1. La ley fue adoptada eventualmente en 2004, pero la mayoría de las nuevas disposiciones que introducía, como un sistema de puntos para los nuevos inmigrantes laborales a Alemania, fueron descartadas.

En los países europeos donde la migración es un fenómeno más reciente, como Grecia o Italia, el multiculturalismo todavía tiene que arraigar como enfoque político concreto. En Italia primero y más recientemente en Grecia, las élites políticas han reconocido que los inmigrantes están para quedarse y que necesitan integrarse. En Italia, los discursos sobre este tema en los medios de comunicación y entre las élites políticas y religiosas se han concentrado en la concesión o no del derecho de voto a los inmigrantes. Si bien varias regiones italianas permiten votar a los inmigrantes en las elecciones locales y regionales, otras no lo permiten. El tema del voto de los inmigrantes en las elecciones nacionales sigue siendo tabú. Al mismo tiempo, las políticas de nacionalización son muy restrictivas (Kosic y Triandafyllidou 2005). También se han llevado a cabo debates sobre la libertad religiosa y el respeto de la diversidad religiosa. Aunque en teoría estos principios están claros, son difíciles de aplicar en la práctica. Un tema muy controvertido sigue siendo si se debe permitir a los musulmanes que establezcan sus propias mezquitas, en lugar de lugares informales de culto (Triandafyllidou 2005).

En Grecia, la integración política de los inmigrantes sigue siendo un tema tabú a todos los niveles. El debate se orienta más hacia las relaciones exteriores de Grecia con la región del Mediterráneo oriental y los Balcanes que hacia la idea de ciudadanía multicultural. Sin embargo, las élites políticas cada vez son más favorables a la integración social de los inmigrantes, aunque las políticas correspondientes todavía se encuentran en una fase muy embrionaria (Gropas y Triandafyllidou, 2005).

En vísperas del siglo veintiuno, los debates sobre ciudadanía multicultural parecen experimentar un declive o como mínimo una reorganización teniendo en cuenta que, por un lado, se han puesto claramente de manifiesto los inconvenientes y flaquezas de los modelos establecidos (como el francés, el holandés o el británico) y, por otro lado, los “nuevos países de acogida” todavía son muy reticentes a adoptar un enfoque político multiculturalista. Este alejamiento del multiculturalismo y acercamiento a los modelos de asimilación cultural y cívica se ha visto impulsado no sólo por los factores nacionales (flujos crecientes de inmigrantes y solicitantes de asilo, la consecuente alarma moral en los medios de comunicación, políticas de integración ineficaces, enajenación de las poblaciones inmigrantes, auge de los partidos de extrema derecha), sino también por los internacionales, en particular la preocupación generalizada de los países occidentales por la seguridad. Este debate sobre la seguridad identifica claramente al enemigo que pone en peligro “nuestra” seguridad, que no es otro que las “acciones terroristas internacionales” de “fundamentalistas islámicos”.

En las secciones siguientes trataré brevemente tres temas supranacionales que, en mi opinión, están relacionados con el declive y la reconsideración de la política sobre multiculturalismo en Europa: la securización general de la migración; la securización de Europa; y la reticencia de los países de la UE a conceder a los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en sus territorios un estatuto común de “ciudadanía cívica” – lo que se ha denominado en la directiva correspondiente el “estatuto de residente de larga duración” – que incluiría una serie importante de derechos, comparables a los de los ciudadanos de la UE.

La securización de la migración

Los asuntos de migración suelen estar a menudo relacionados con un sentimiento de "amenaza". En los países de inmigración, a menudo se considera que los inmigrantes suponen una amenaza para "nuestros" empleos, rentas, cultura, orden público y estilo de vida. De hecho, en los debates sobre el tema, la migración se suele representar como un desafío al estado del bienestar de la sociedad de acogida y como una amenaza a la cultura nacional y al orden público. En resumen, la migración se define como un "peligro" para la sociedad (Bigo 1994; 1996). Este sentimiento de amenaza que acompaña a la migración es quizás inherente a la naturaleza de los estados y las sociedades nacionales donde las fronteras territoriales y étnicas deben coincidir. Los inmigrantes son una "anormalidad" para el orden nacional (Sayad 1991). El resurgimiento actual del terrorismo internacional y el debate sobre la seguridad de él derivado se ha añadido oportunamente al antiguo discurso de la "amenaza" relacionada con la migración, estableciendo un vínculo entre migración, terrorismo internacional y "nuestro" sentimiento de seguridad.

Resulta oportuno exagerar públicamente el vínculo entre migración internacional y seguridad. Este vínculo ofrece explicaciones holísticas a dos asuntos societales complejos. La migración es un fenómeno multifacético con repercusiones sociales, económicas, culturales y políticas importantes para las sociedades de recepción y de origen. La seguridad internacional y su principal enemigo, el terrorismo internacional, son asuntos igualmente complejos porque exigen un profundo conocimiento de la política regional y global, de las subculturas específicas que caracterizan a los movimientos terroristas y una comprensión de las condiciones que pueden hacer de catalizadoras para que los terroristas potenciales se conviertan en ejecutores efectivos de las acciones terroristas. Sin embargo, como el terrorismo y la migración internacionales implican el traspaso de las fronteras estatales y la yuxtaposición entre lo que es "nuestro", lo que conocemos y nos resulta familiar, y lo que está "ahí fuera", es ajeno a "nosotros", desconocido y a menudo opuesto a "nuestra" forma de vida, el vínculo entre ambos aspectos surge casi automáticamente. Por lo tanto, la migración internacional se convierte en última instancia en un asunto de seguridad.

La seguridad se ha convertido no sólo en el punto nodal donde se encuentran el terrorismo internacional y la migración internacional, sino también en la principal preocupación de los gobiernos. La seguridad adquiere un significado cuando se ve atacada, amenazada. Implica, por definición, el reconocimiento de una amenaza y de un "Otro" amenazador. En el contexto de la post-Guerra Fría, cuando el Otro amenazador y dominante, el "bloque del Este", ha sido desmantelado y la cooperación política y económica ha sustituido la carrera armamentista, "Occidente" y Europa en particular se han quedado sin otros amenazadores importantes frente a los que reafirmar sus sentimientos de identidad y de seguridad.

Los sucesos del 11-S han ofrecido una solución oportuna y convincente a la falta de Otros Significativos (Triandafyllidou 1999). Los inmigrantes, y en particular los inmigrantes musulmanes, se han convertido en los principales sospechosos de la "amenaza" interna y externa. En los debates políticos y mediáticos se ha establecido un vínculo evidente entre los

talibanes, Bin Laden, Saddam Hussein, sus seguidores y algunas organizaciones islámicas extremistas más, por un lado, y la migración internacional en general, por otro lado. Los nuevos Otros se encontraron no sólo en países lejanos como Afganistán o Irak. Algunos de los nuevos Otros amenazadores, presuntos miembros de la milicia talibán, resultaron ser ciudadanos británicos o residentes legales en Francia o Alemania. Sus presuntos colaboradores fueron detenidos en España, Italia y Francia. Por lo tanto, el vínculo no sólo quedaba “demostrado” sino que además proporcionaba las respuestas adecuadas a las tensiones multiculturales que afrontaban muchas sociedades europeas. Los inmigrantes musulmanes y los ciudadanos musulmanes han sido oportunamente demonizados en los discursos políticos y mediáticos. Dentro de esta propuesta visión maniqueísta del mundo con “víctimas buenas e inocentes (occidentales)” y “ejecutores musulmanes malos y peligrosos”, pueden encajar muchos problemas y retos. En cualquier caso, los retos se resuelven considerando que el “problema” va con ellos “ellos”, los “musulmanes”, y no con “nosotros”.

La amenaza y el control de la amenaza, el restablecimiento de la seguridad y el orden son poderosas fuentes de cohesión dentro de la sociedad. Especialmente cuando el temor es tan impreciso y los vínculos reales entre migración y terrorismo internacional, conflicto etnonacional, tráfico de drogas, crimen organizado, son difíciles de documentar: de ahí que los políticos hagan declaraciones osadas sin demostrarlas, pero sin que tampoco haya pruebas que las contradigan.

En este contexto securizado, a menudo se olvida que la migración y los vínculos transnacionales de las comunidades diaspóricas tienen importantes y positivos efectos sociopolíticos y económicos: extienden los valores democráticos y los derechos humanos al país de origen y contribuyen al desarrollo económico tanto de las sociedades de origen como de las de destino (un buen ejemplo son el papel de las remesas al país de origen y la contribución de los inmigrantes a la economía del país de acogida).

La securización de Europa

La securización de la migración se enmarca en un discurso más general de securización de Europa (Huysmans 2000; Loader 2002), que incluye una gama más amplia de temas. Algunos problemas sociales, entre ellos la migración aunque no es el único, se articulan de modo que se exagera la amenaza que plantean para los ciudadanos europeos. Dentro del discurso de seguridad, los problemas se definen claramente desde una única perspectiva orientada hacia la seguridad. Por eso las soluciones son un imperativo y no una opción (Loader 2002). Las nuevas respuestas duras, exclusivistas, centradas en la justicia criminal se presentan como urgentes e inevitables. Todo el asunto se plantea como una mera disposición tecnocrática cuando en realidad están implicados importantes temas políticos en la elección de una vía de acción en lugar de otra. Loader (2002) argumenta que el discurso sobre seguridad en Europa, aunque todavía no es predominante, puede tener consecuencias importantes ya que articula las relaciones sociales como relaciones de seguridad (Bigo 1998) y proyecta una visión muy específica de la identidad y el orden político europeo.

Este discurso es todavía más peligroso teniendo en cuenta la coyuntura crítica a la que se enfrenta la UE en la actualidad. En mayo de 2004, la UE prácticamente duplicó el número de estados miembros pasando de quince a veinticinco, con la incorporación de una serie de países de Europa Central y del Este que tan sólo quince años atrás formaban parte del llamado “bloque del Este”. Al mismo tiempo, los gobiernos y ciudadanos de los estados miembros se enfrentan a un momento de desorientación con respecto a la hegemonía política y económica de Estados Unidos en el mundo, a pesar de sus discutibles estrategias y el aumento constante del terrorismo internacional. Los desafíos internacionales fomentan un sentimiento de desunión dentro de la Unión Europea. En este contexto de falta de cohesión y de débil identidad política, la securización ofrece una oportuna “respuesta”. Es una manera de construir la unidad de Europa y de los europeos mediante el temor, la inquietud y el restablecimiento del orden público.

El discurso político referente al establecimiento de un “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” ha desembocado en una agenda política dominada por la seguridad (p.ej. cooperación de la policía fronteriza, creación de bases de datos TI para las huellas de los solicitantes de asilo, desarrollo del Sistema de Información Schengen), mientras que las consideraciones sobre libertad y justicia se han dejado bastante de lado. Las medidas tomadas y los debates políticos pertinentes se concentran en ampliar y profundizar la cooperación policial, armonizar los procedimientos criminales, restringir el asilo y otras formas de migración y combatir el crimen organizado. Las cuestiones relacionadas con el tratamiento justo, los derechos de los sospechosos y la responsabilidad democrática ocupan un papel mucho menos relevante en la agenda (Loader 2002). El debate reciente (noviembre-diciembre 2004) relacionado con la directiva sobre el asilo y la creación de centros de asistencia-detención para los solicitantes de asilo en terceros países es bastante esclarecedor a este respecto. La preocupación de los gobiernos de diversos estados miembros es reducir y externalizar los costes, además de mantener a las presuntas “amenazas” fuera de las fronteras de la UE, en lugar de garantizar la protección de los solicitantes de asilo.

Otro problema en la agenda del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es que muchos de los temas importantes y políticamente delicados son debatidos y decididos por oficiales de rango medio no elegidos que se reúnen a puerta cerrada. Según Loader (2002: 134), esto tiene que ver con la complicada estructura de comités establecida para despachar la cooperación intergubernamental en esta área política y con las usuales cláusulas que caracterizan los acuerdos internacionales que, en este ámbito político, han desembocado en una desviación de la mayoría de los detalles importantes y controvertidos de la política hacia la estructura de comités” (Joerges y Vos 1999). Por lo tanto, los temas detallados suelen presentarse como meras cuestiones técnicas que no deben someterse al escrutinio público. Así pues, el proceso político queda aislado de la política normal, del control democrático y de la justicia social. Los asuntos de interior y de justicia a nivel europeo parecen estar dominados y configurados por una “burocracia que va más allá del Estado” (Bigo 1994) y más allá del control democrático. Un discurso de “efectividad” a la hora de restablecer el orden y la seguridad refuerzan estas circunstancias, presentando este tipo de gobernanza como el único viable.

Teniendo en cuenta que son muchos los expertos y ciudadanos que ya tachan a la burocracia de la UE de opaca e inextricable, las agendas de seguridad corren el riesgo de exacerbar esta tendencia.

La segurización de Europa puede contribuir eventualmente a construir una esfera pública europea y una opinión pública europea verticalista (top-down). Nos enfrentamos aquí, debido a la ausencia de símbolos comunes de afiliación postnacional, con la perspectiva de una identidad política europea que se unifica negativamente alrededor de las amenazas a la seguridad y al bienestar que suponen para los ciudadanos europeos una serie impresionante de Otros peligrosos (Bigo 2000: 93). Por lo tanto, se puede contemplar la opción de legitimizar la forma de gobierno de la UE a través de la seguridad. La protección de los ciudadanos de las amenazas a la seguridad, especialmente las internacionales como el terrorismo internacional, es una herramienta muy adecuada para demostrar la relevancia de la UE a los ciudadanos de a pie y fomentar un sentimiento de identidad europea a través del temor a la invasión de los enemigos extranjeros.

En mi opinión, las políticas y los discursos europeos sobre seguridad deben ceñirse más efectivamente a un marco de ciudadanía, responsabilidad y transparencia democráticas. Al mismo tiempo, los discursos y políticas sobre seguridad y migración deben separarse, sus objetivos deben diferenciarse y sus áreas de solapamiento deben definirse claramente. En el actual marco de segurización se mezclan la migración, el crimen y el terrorismo internacional. Este discurso justifica erróneamente unos controles migratorios más estrictos y una menor atención a los derechos de los ciudadanos y de los inmigrantes.

En la próxima sección, me referiré brevemente a los antecedentes de la preocupación de las instituciones europeas por los derechos de los nacionales de terceros países que residen en la UE y comentaré el reciente desarrollo de la directiva sobre el estatuto de residente de larga duración. Para entender mejor el contexto general de segurización de la migración, es importante destacar no sólo la seguridad sino también los avances negativos relacionados con los derechos de ciudadanía de los inmigrantes.

Migración, seguridad y la directiva de la UE sobre el estatuto de residente de larga duración

Hace ya una década que la Comisión Europea se interesa por el tema de la integración de los inmigrantes, con especial hincapié en los derechos de los nacionales de terceros países residentes en un Estado miembro. En un documento de 1994 (C.E. 1994), la Comisión sugería que los derechos de los inmigrantes legales debían equipararse a los derechos de los ciudadanos de los estados miembros. Por lo tanto, la acción política debía tratar específicamente los campos del empleo y la educación y también promover la información y el diálogo para luchar contra el racismo y la xenofobia.

Salvo una breve mención sobre la “tradición asentada y consolidada de respeto de los valores humanos y la justicia social” (C.E. 1994: 4), en este documento no se cita ningún principio político. La política de integración de los inmigrantes se estudiaba desde una perspectiva de efi-

ciencia. Se propuso el estatuto de “residente permanente” para solucionar el problema del reconocimiento legal de las poblaciones inmigrantes establecidas definitivamente en los estados miembros. Este estatuto incluía disposiciones legales y administrativas para los trabajadores inmigrantes y sus familias, garantizaba su libre circulación en el territorio de la Unión y tenía como objetivo su integración económica (empleo) y sociocultural (escolarización, educación de adultos, no discriminación en la escuela o en el trabajo).

Esta línea política se completó con una Carta Social de los Derechos y Deberes de los nacionales de terceros países que residen en el territorio de la Unión Europea preparada por la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (P.E. 1993; 1994). La Carta consideraba la integración de los inmigrantes legales como un elemento fundamental para lograr la solidaridad social. Por lo tanto, el Parlamento Europeo proporcionaba las condiciones para que los trabajadores inmigrantes fueran tratados igual que los ciudadanos de la UE, pero sin convertirse en ciudadanos de la UE, contrariamente a la posición que había defendido antes (P.E. 1991a) a favor de otorgar la ciudadanía europea a los nacionales de terceros países residentes de larga duración. El reconocimiento del derecho a un trato igual se derivaba del principio societal de solidaridad y del respeto de los derechos humanos fundamentales (P.E. 1994, *considerant d*).

En un principio, la ciudadanía europea no estaba relacionada con la política de inmigración. Si bien se mencionaban los derechos políticos junto con las libertades fundamentales y los derechos sociales en el informe realizado por el Comité Institucional del Parlamento Europeo (P.E. 1991b) respecto a la creación de una ciudadanía de la Unión, en el contexto de la política de inmigración, el centro de atención pasó de la “ciudadanía” a la “integración económica y social”. El PE sugirió que los estados miembros debían *facilitar* el acceso a la ciudadanía a los nacionales de terceros países que llevaran residiendo legalmente en su territorio durante un largo período (P.E. 1993: 13; P.E. 1994, artículo 13). También sugería que la nacionalidad debería otorgarse automáticamente a los hijos de inmigrantes nacidos en el país de acogida y que los inmigrantes de segunda generación deberían poder optar a conservar la doble ciudadanía (*ibid.*). Sin embargo, se quedaron en simples sugerencias sin efecto vinculante para los estados miembros. La Carta Social de los Derechos y Deberes de nacionales de terceros países reflejaba una falta de voluntad de ofrecer derechos políticos a los nacionales que no fueran de la UE. Su alcance parece ser principalmente funcional: eliminar las causas de malestar y conflicto social dentro de la Unión relacionadas con las desigualdades en las condiciones de vida y de trabajo. Los nacionales de terceros países que residen permanentemente en un Estado miembro no reciben el mismo trato que los nacionales de otros estados miembros, que quizás no pueden acceder a la ciudadanía del Estado miembro en cuestión, pero sí a la ciudadanía europea y a los derechos pertinentes.

Más recientemente, en el breve documento de presentación (C.E. 2000b: 2) que acompañaba la publicación de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Política Comunitaria de Inmigración, del 22 de noviembre de 2000, se reiteró el triple objetivo de la política de inmigración de la UE:

Europa debe evitar repetir algunos errores del pasado vinculados a la opción "inmigración cero" cuyas contradicciones entre leyes restrictivas que no frenaron los flujos migratorios clandestinos y las consiguientes operaciones de regularización de inmigrantes ilegales, son una prueba manifiesta. Europa debe ser fiel a sus tradiciones humanistas y garantizar el respeto de los derechos de los solicitantes de asilo y de los refugiados. Debe ser firme y determinada en la lucha contra todas las formas de criminalidad directa o indirectamente asociada a los flujos migratorios clandestinos. Finalmente, debe tener en cuenta los equilibrios económicos que justifican la inserción de los inmigrantes legales que, a largo plazo, deberían tener derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos europeos. (la *cursivas* es mía)

Si bien el marco de referencia para el desarrollo de una serie de derechos y deberes de los inmigrantes legales es ahora la UE y no la ciudadanía nacional, las razones expresadas para la creación de dichos derechos y la integración general de los inmigrantes son económicas.

La reciente Comunicación de la Comisión (C.E. 2000a) confirma la línea política de establecer primero los derechos y deberes de los nacionales de terceros países y examinar después una potencial solicitud por su parte de la ciudadanía nacional y, por lo tanto, europea. El tema de la integración de los nacionales de terceros países se debate de una manera muy diplomática que es merecedora de una larga cita:

La Unión Europea es por su propia naturaleza una sociedad pluralista enriquecida por una variedad de tradiciones culturales y sociales, que en el futuro llegarán a ser aún más diversas. Por tanto es necesario que exista un respeto por las diferencias culturales y sociales, pero también por nuestros principios y valores fundamentales comunes: el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana, la apreciación del valor del pluralismo y el reconocimiento de que la pertenencia a la sociedad se basa en una serie de derechos, pero incluye responsabilidades para todos sus miembros, ya sean nacionales o inmigrantes. La igualdad respecto a las condiciones de trabajo y el acceso a servicios, junto con la concesión de derechos cívicos y políticos a los migrantes residentes a largo plazo, conlleva dichas responsabilidades y promueve la integración. (...) *La Carta de derechos fundamentales podría constituir una referencia para el desarrollo del concepto de ciudadanía cívica en un Estado miembro concreto (con un conjunto común de derechos y obligaciones básicas) para los nacionales de terceros países. El permitir a los emigrantes adquirir esta ciudadanía una vez transcurrido un período mínimo de años, podría ser una garantía suficiente para que muchos emigrantes se establezcan con éxito en la sociedad, o podría ser un primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión.*(C.E. 2000a: 19-20, la *cursiva* es mía).

Este enfoque iba un poco más allá de las conclusiones de la cumbre de Tampere que el Consejo Europeo celebró el 15-16 de octubre de 1999, que destacaban la necesidad de aproximar los derechos de los nacionales de terceros países a los de los nacionales de los estados miembros. Con la Carta de Derechos Fundamentales como marco de referencia para una "ciudadanía cívica" común entre los estados miembros, la Comisión intentó evitar la declaración de las conclusiones de Tampere

según la cual el camino para que los nacionales de terceros países adquieran derechos políticos es la adquisición de la ciudadanía nacional. Aunque la Comunicación confirma la primacía de la ciudadanía nacional, que se considera el hito definitivo para la plena integración de los inmigrantes en su sociedad de acogida, introduce una forma de ciudadanía cívica en el marco de la UE que debe seguir, o incluso sustituir, al estatuto de *denizenship*² y preceder al estatuto de ciudadanía nacional.

La noción de ciudadanía cívica introducida en la C.E. (2000a) se desarrolló más recientemente (28.8.2001) en el estatuto del “residente de larga duración” definido en la propuesta de la Comisión para una Directiva del Consejo sobre el asunto (C.E. 2001a). El objetivo de crear este estatuto para los nacionales de terceros países es garantizar su igualdad de trato con los ciudadanos de los estados miembros “en una panoplia amplia de sectores económicos y sociales” (C.E. *ibid.*, *considérant* 10) y la “máxima protección contra la expulsión” (*consid.* 11), y de este modo ampliar a los nacionales de terceros países el derecho a la libre circulación y residencia en otro Estado miembro con vistas a alcanzar los objetivos de un Mercado Único (*consid.* 11, 13 y 14). La propuesta de directiva también ofrecía garantías en cuanto al examen de las solicitudes presentadas por los residentes de larga duración para adquirir este estatuto, así como su apelación a las denegaciones emitidas por los gobiernos de los estados miembros.

Tras unas negociaciones largas y complicadas entre los estados miembros, esta propuesta de Directiva se convirtió en Directiva el 25 de noviembre de 2003 (Directiva del Consejo 2003/109/EC). Con todo, el texto final es todavía menos ambicioso que el texto original propuesto por la Comisión.

Ante todo, los refugiados y las personas que gozan de protección temporal o humanitaria quedan excluidas del ámbito de la directiva (véase artículo 3). Por lo tanto, estas personas, aunque tengan un estatuto de residencia legal en un Estado miembro durante los cinco años requeridos, no pueden solicitar el estatuto de residente de larga duración. La distinción entre los dos estatutos legales sirve para limitar el ámbito de beneficiarios de las disposiciones sobre nacionales de terceros países (como el estatuto de residente de larga duración). En situación similar, cuando el nivel de protección adoptado para los refugiados y otras personas con protecciones temporales por motivos humanitarios sea supe-

2. El término “denizenship” (ciudadanía para extranjeros) fue acuñado por Hammar (1989) para referirse a los extranjeros residentes de larga duración que son miembros de una sociedad porque de hecho participan en su vida económica y social y gozan por ello de una serie de derechos sociales y legales, pero que no tienen derechos políticos en esta comunidad, reservados sólo para los ciudadanos de la misma. Los extranjeros (denizen) a menudo gozan de derechos políticos secundarios, el derecho a votar en las elecciones locales, la libertad de expresión, de asociación y de reunión, el derecho a pertenecer a partidos políticos, por ejemplo, pero no tienen derecho a votar y a presentarse como candidatos en las elecciones nacionales. Dado que la ciudadanía para extranjeros no existe como estatuto formal en ninguno de los estados miembros, la propuesta de la Comisión de una ciudadanía europea cívica intermedia relacionada con la Carta de los Derechos Fundamentales puede desempeñar un papel pionero en la formalización de los derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países en los estados miembros bajo un estatuto legal común.

rior, como en la directiva para la reagrupación familiar,³ este mayor nivel de protección no se extiende a otras categorías de inmigrantes. Se puede observar aquí la doble estrategia de los estados miembros de dividir los estatutos legales en diferentes subcategorías y multiplicar igualmente los tipos de disposiciones para cada uno, de modo que se limite cualquier cambio de jurisdicción por parte del inmigrante o solicitante de asilo, al tiempo que se respetan los tratados internacionales (referentes a los solicitantes de asilo, por ejemplo) y se protegen sus propios intereses políticos (véase también Barbou des Places y Oger 2003).

El período mínimo exigido para solicitar el estatuto es de cinco años de residencia legal e ininterrumpida en el territorio de un Estado miembro (art. 4, parr. 1). Aunque el estatuto confiere a los nacionales de terceros países un amplio abanico de derechos y garantías sociales y económicas, para que le sea concedido, el interesado (y su familia) debe demostrar que disponen de “recursos suficientes y de un seguro de enfermedad, para evitar convertirse en una carga para el Estado miembro” (artículo 5).

Además, el estatuto protege a los nacionales de terceros países de la expulsión, pero no elimina totalmente el riesgo: “Los residentes de larga duración gozarán de la máxima protección contra la expulsión. Esta protección se inspira en los criterios fijados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La protección contra la expulsión implica que los estados miembros deben establecer la posibilidad de interponer recursos efectivos ante las instancias jurisdiccionales (*consid.* 16). Por lo tanto, un Estado miembro puede tomar la decisión de expulsar a un residente de larga duración “cuando represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública” (artículo 12, párrafo 1).

La directiva da prioridad a los asuntos de orden público y de seguridad pública estableciendo que “los nacionales de terceros países que deseen adquirir y conservar el estatuto de residente de larga duración no deben constituir una amenaza para el orden público o la seguridad pública. El concepto de orden público podrá incluir una condena por la comisión de un delito grave” (*consid.* 8 y artículo 6). A los efectos del artículo 6 y el artículo 12 citado más arriba, la directiva sólo define vagamente el tipo de delitos que constituyen una amenaza para el orden público. Tampoco estipula explícitamente que la gravedad o tipo de delito o el peligro derivado del interesado deba referirse sólo a la propia persona y no a su grupo étnico de origen o religión. La directiva sugiere que al tomar su decisión, las autoridades deben tener debidamente presente “la duración de la residencia y la existencia de vínculos con el país de residencia” (artículo 6, párrafo 1, especificado nuevamente en el artículo 12, párrafo 3). Pero la interpretación de dichas sugerencias queda en manos de los gobiernos individuales. En el contexto posterior al 11-S, el margen de interpretación es bastante amplio, como han demostrado los estudios sobre las políticas de ciudadanía de los diferentes estados miembros. Miembros de organizaciones musulmanas moderadas y con

3. Donde se tienen en cuenta las circunstancias especiales en las que vivía una persona perseguida en el país de origen como circunstancias que dificultan poder demostrar la unidad de la familia antes de la llegada al país de destino.

vocación cívica, por ejemplo, han visto como se les negaba la ciudadanía alemana ya que su pertenencia a dichas organizaciones (a menudo antigua y sin validez actual) se consideró como una falta de compromiso con el Estado-nación alemán (Schiffauer 2005).

El tema del orden público y la seguridad pública se repite en el artículo 17 de la directiva, con respecto al ejercicio del derecho a la libre circulación y residencia en otros estados miembros. “Los estados miembros podrán denegar la residencia del residente de larga duración, o de los miembros de su familia, cuando el interesado representare una amenaza para el orden público o la seguridad pública” (artículo 17, párrafo 1). En otras palabras, los estados miembros no están satisfechos con los controles de seguridad aplicados por sus socios europeos. Por lo tanto, aunque a una persona se le haya concedido el estatuto de residente de larga duración en un Estado miembro, él/ella estará sujeto/a a los controles de seguridad cuando soliciten el permiso de residencia y/o trabajo en otro Estado miembro que haya elegido.

Además, y contrariamente a la propuesta inicial de la Comisión, la directiva permite las derogaciones en cuanto al plazo de procesamiento de las solicitudes. En el artículo 7, párrafo 2, el texto estipula que:

“Las autoridades nacionales competentes comunicarán por escrito al solicitante (..) y, en cualquier caso, antes de transcurridos seis meses desde la fecha de presentación de la solicitud. (..)

En circunstancias excepcionales vinculadas a la complejidad del examen de la solicitud, podrá ampliarse el plazo mencionado en el párrafo primero.

Además, se informará al interesado de los derechos y obligaciones que le incumben en virtud de la presente Directiva.

Las consecuencias de la ausencia de una resolución al expirar el plazo contemplado en la presente disposición deberán ser reguladas por la legislación nacional del Estado miembro de que se trate.”

La interpretación de las cláusulas anteriores también queda en manos de las autoridades de los estados miembros. Algunas expresiones utilizadas como “circunstancias excepcionales” son demasiado vagas para que funcionen efectivamente. Y como se aplican principalmente a casos complicados, dejan mucho margen de maniobra a los gobiernos de los estados miembros y a sus funcionarios en caso de que quieran retrasar o denegar el estatuto de residente de larga duración a personas concretas.

Con las reservas sobre la seguridad pública/orden público, las derogaciones del plazo límite y la condición general de condicionar el estatuto a unos recursos económicos suficientes, este estatuto se parece muy poco a la idea inicial de una ciudadanía cívica y mucho más a un permiso de residencia prolongado del tipo que la mayoría de estados miembros conceden a sus inmigrantes residentes de larga duración.

El tono restrictivo del texto final es evidente también en el artículo que permite que los estados miembros individualmente establezcan condiciones más favorables (Artículo 13). La directiva permite a los estados miembros

“expedir permisos de residencia permanente o de duración ilimitada en condiciones más favorables que las establecidas en la presente Directiva. Tales permisos de residencia no darán derecho a obtener la residencia en otros estados miembros según lo dispuesto en el capítulo III de la presente Directiva”. Por lo tanto, el nivel de estatuto de residente de larga duración de la UE se convierte en el mínimo común denominador, ya que las condiciones más favorables aplicadas en algunos estados miembros se limitan a las realidades de estos estados y no pueden extenderse a escala europea. En otras palabras, el nivel de política de la UE fomenta la competencia hacia el extremo inferior y no el superior de las decisiones políticas.

En conclusión, esta directiva crea un estatuto legal que proporciona seguridad en términos de derechos de residencia de los nacionales de terceros países en la UE, fomenta su libertad de circulación de acuerdo con los requisitos del Mercado Interno y garantiza que gocen de los mismos derechos socioeconómicos que los nacionales de los estados miembros, incluida la libertad de participar en organizaciones patronales o de trabajadores u otras organizaciones relacionadas con el empleo (artículo 11). Por lo tanto, la directiva formaliza una serie de derechos sociales, económicos y cívicos para los nacionales de terceros países en diversos estados miembros en un estatuto legal claro que, además, facilita su circulación entre estados miembros. Este estatuto estipula una garantía formal de derechos sociales mínimos (véase *consid.* 13) y normas de trato para los nacionales de terceros países residentes de larga duración en todo el territorio de la UE, y al mismo tiempo promueve la integración socioeconómica de la UE. Sin embargo, queda totalmente desvinculado de la ciudadanía de la UE (y obviamente de la ciudadanía de los estados miembros, no siendo esta última de la competencia política de la UE) y de cualquier derecho político con excepción de la participación en sindicatos. Asimismo, la directiva permite una serie de derogaciones que pueden limitar el “valor añadido” del estatuto de residente de larga duración a escala nacional y de la UE.

El ejemplo de esta directiva, aunque no es de ningún modo único ni representativo de la política migratoria de la UE, dice mucho de las prioridades políticas de los estados miembros con respecto a la inmigración. Incluso los progresivos intentos de la Comisión para impulsar un nuevo nivel de ciudadanía cívica y de integración de los inmigrantes surgidos a escala nacional y de la UE, se enfrentan a la resistencia de los gobiernos nacionales cuyas prioridades no sólo son salvaguardar su riqueza socioeconómica (de hecho, a este respecto, muchos estudios han demostrado, y algunos gobiernos así lo han reconocido, que la inmigración es muy beneficiosa para las economías europeas), sino también, y sobre todo en este período, garantizar su seguridad pública supuestamente amenazada por los residentes inmigrantes.

Conclusiones

En este documento sostengo que, en este principio del s. XXI, Europa se caracteriza por un cambio de orientación en los asuntos de multiculturalismo. Los años noventa destacaron por un cierto nivel de euforia optimista como resultado del fin de la Guerra Fría y la transición democrática de Europa Central y del Este. Además, los avances teóricos y políticos de los años ochenta y noventa en Europa, América del Norte y Australia

cambiaron el centro de atención de los debates académicos y políticos sobre el multiculturalismo: la cuestión ya no era si el multiculturalismo era deseable – la respuesta a esta pregunta parecía ser obviamente afirmativa – sino qué clase de multiculturalismo era mejor y para qué sociedad y/o gobierno.

A principios del s. XXI, el multiculturalismo está siendo cuestionado en varios países europeos. En los Países Bajos o Francia, que en el pasado habían adoptado políticas de integración de inmigrantes diferentes aunque bastante avanzadas, la ciudadanía multicultural es criticada por ser demasiado ambigua o por no ser una opción viable. En Gran Bretaña, en cambio, los enfoques multiculturales se confirman como la principal opción política, aunque su contenido está siendo revisado. Se intenta buscar un cierto nivel de culturalidad común para que sirva de base sobre la cual construir el sistema político y cívico. En otros países, como las nuevas sociedades receptoras del sur de Europa, las perspectivas no son nada prometedoras, ya que se alaba mucho la ciudadanía multicultural o la educación multicultural, pero la política real resulta insuficiente para tratar ni siquiera los aspectos más básicos de la integración de las poblaciones inmigrantes. En Alemania, donde la política de ciudadanía se liberalizó en el año 2000, la implementación de las nuevas disposiciones muestra la ambivalencia de la administración pública en cuanto a los ciudadanos alemanes de origen extranjero.

La crisis del multiculturalismo se produce en un clima de concienciación creciente sobre la seguridad. Los discursos sobre la crisis multicultural enlazan perfectamente con las alarmas sobre la seguridad difundidas por los medios de comunicación. Los asuntos de migración se articulan como asuntos de seguridad. La integración europea se convierte en un medio para tratar este sentimiento de inseguridad. Así pues, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se ha convertido principalmente en un espacio de seguridad, que ha dejado en un segundo plano al espacio de libertad y al de justicia. Incluso el texto de la Constitución Europea presta más atención a los temas de seguridad. En un folleto publicado, en otoño de 2004, por la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, para presentar de manera simplificada el texto de la Constitución Europea a los ciudadanos de la UE, la sección siete relativa al Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad, incluye ocho puntos (de un total de diez) referentes a asuntos de cooperación policial, controles fronterizos, control de la migración y el asilo, cooperación judicial, y sólo dedica dos puntos a los asuntos sobre solidaridad social y principios democráticos. El tema de los principios democráticos está indirectamente relacionado con la democracia, ya que trata principalmente la cuestión de la transparencia y la efectividad de los procesos judiciales.

En este documento, he elegido la directiva sobre el estatuto de residente de larga duración para destacar más específicamente cómo los estados miembros evitan comprometerse con una política de integración avanzada respecto a los inmigrantes legales de larga duración. Aunque la idea de crear un estatuto de residente de larga duración a escala de la UE es loable, el producto final es bastante decepcionante en términos de derechos. El estatuto de residente de larga duración está lejos de la ciudadanía cívica prevista inicialmente por la Comisión Europea. La directiva incluye fuertes consideraciones sobre seguridad pública y se caracteriza por un enfoque

de mínimo común denominador. Aunque se permite a los estados miembros que introduzcan disposiciones más favorables, esto no tiene valor a nivel de la UE. En cambio, los estados miembros pueden derogar la directiva "en circunstancias excepcionales" y por razones de seguridad pública y orden público. Las derogaciones son de hecho una manera muy efectiva de facilitar la aplicación de políticas restrictivas a nivel nacional, privando al nivel de la UE de gran parte de su sustancia.

Los desarrollos descritos y comentados más arriba con respecto a los temas de migración y seguridad hicieron sonar la señal de alarma entre políticos, ciudadanos y académicos sobre el estado de la democracia en Europa. Cinco años después de Tampere, estamos asistiendo no sólo a una preocupación creciente sobre los temas de seguridad, que incluso podría estar justificada, sino a una securización general de la migración y de la integración europea. Poco a poco, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se está convirtiendo en un Espacio de Seguridad para todos, pero en un Espacio de Libertad y de Justicia sólo para unos pocos.

Referencias bibliográficas

BARBOU DES PLACES, S. Oger, H. European Migration Policy Making: Decoding Member State Strategies, Seminar Paper, EUI, December 2003.

BIGO, D. The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in the Newly Developing Area of Police Intervention, en M. Anderson y M. den Boer (eds) *Policing across national boundaries*, Londres: Pinter, 1994, pp. 161-73.

BIGO, D. "Police en reseaux. L'expérience européenne", *Le Monde Diplomatique*, octubre 1996, p. 10

BIGO, D. Europe passoire, Europe forteresse. La securitisation et humanitarisation de l'immigration, en Rea, A. (ed) *Immigration et racisme en Europe*, Bruselas: Complexe, 1998, pp. 203-41.

BIGO, D. When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe, en M. Kelstrup, M. Williams (eds) *International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community*, Londres: Routledge, 2000, pp. 171-204.

DIEHL, C. Blohm, M. Rights or Identity? Naturalisation processes among 'labour migrants' in Germany, *International Migration Review*, 2003, pp. 133-162

C.E. (Comisión Europea) (1994) Communication from the Commission of the E.C. to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies, COM 94/23 final, Bruselas, 23 de febrero de 1994.

C.E. (Comisión Europea) (2000a): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy. COM(2000) 757 Bruselas, 22 de noviembre de 2000

C.E. (Comisión Europea) (2000b): Asylum and immigration debate. IP/00/1340 Bruselas, 22 de noviembre de 2000

C.E. (Comisión Europea) (2001a) Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, COM (2001) 127 final (JOCE C 240 E/79), 28 de agosto de 2001.

C.E. (Comisión Europea) (2001b) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities, Bruselas, 11 de julio de 2001, COM (2001) 386 final.

C.E. (Comisión Europea) (2003). Migration and Social Integration of Migrants. Valorisation of research on migration and immigration funded under 4th and 5th European Framework Programmes of Research. Proceedings of a dialogue workshop organised by DG Research (RTD) with DG Employment and Social Affairs (EMPL) and DG Justice and Home Affairs (JAI). Bruselas, 28-29 de enero de 2002.

P.E. (Parlamento Europeo) (1991a) Rapport de la commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union. Ponente: Sra. Rosaria Bindi, 6 de noviembre de 1991, doc.: PE 153.099/déf.

P.E. (Parlamento Europeo) (1991b) Avis (artículo 120 del reglamento) de la Commission Juridique et des Droits des Citoyens à l'intention de la Commission Institutionnelle. Ponente del dictamen: Sr. Lode Van Outrive, En PE 153.099/déf, pp.17-22.

P.E. (Parlamento Europeo) (1993) Rapport de la Commission des Libertés Publiques et des Affaires Intérieures sur le Statut des Ressortissants des Pays tiers dans l'Union Européenne. Ponente: Sra. Dijda Tazdait, 5 de noviembre de 1993, doc.: PE 203.648/déf.

P.E. (Parlamento Europeo) (1994) Deuxième Rapport sur un projet de Charte de droits et des devoirs des ressortissants des pays tiers résidant dans l'Union Européenne, Comisión de libertades públicas y de asuntos interiores. Ponente: Sra. Maria Magnani Noya, 16 de marzo de 1994, doc. PE 208.166/déf.

OFICINA DE PUBLICACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA. Presentation to the citizen. The Constitution of Europe, Bruselas: Comisión Europea, 2004, ISBN 9289479353, en griego.

GROPAS, R. Triandafyllidou, A. *Active civic participation of immigrants. Greece*. Informe preparado para el proyecto POLITIS, ELIAMEP, Atenas, enero de 2005.

HUYSMANS, J. The European Union and the Securitisation of Migration, *Journal of Common Market Studies*, 38, 5, 2000, 751-77

JOERGES, C. Vos, E. (eds) *EU Committees. Social Regulation Law and Politics*, Oxford: Hart, 1999.

KASTORYANO, R. French Secularism and Islam France's Headscarf Affair, in T. Modood, A. Triandafyllidou, R. Zapata Barrero (eds) *Multiculturalism, Muslims and Citizenship. A European Approach*, London: Routledge, 2005 (previsto para septiembre de 2005)

KOSIC, A. Triandafyllidou, A. *Active civic participation of immigrants. Italy*. Informe preparado para el proyecto POLITIS, EUI, Florencia, febrero de 2005.

LOADER, K. Policing, securitisation and democratization in Europe, *Criminal Studies*, 2, 2, 2002, 125-153.

RUNNYMEDE Trust. Commission on British Muslims and Islamophobia. *Islamophobia: A Challenge To Us All*, Londres: The Runnymede Trust, 1997.

RUNNYMEDE Trust. Commission on British Muslims and Islamophobia. *Islamophobia: Issues, Challenges and Action*, Stoke-on-Trent: Trentham Books, 2004.

RUNNYMEDE Trust. Commission on the Future of Multi-ethnic Britain. The future of multi-ethnic Britain, presidente de la Comisión: Bhikhu Parekh, Londres: Profile, 2000.

SAYAD, A. *L'immigration ou les paradoxes de l'alterité*, Bruselas: De Boek, 1991.

SCHIFFAUER, W. Enemies within the Gates – The Debate about the Citizenship of Muslims in Germany, en T Modood, A. Triandafyllidou y R. Zapata Barrero (eds) *Multiculturalism, Muslims and Citizenship. A European Approach*, Londres: Routledge, 2005, en imprenta.

TRIANDAFYLLIDOU, A. *Immigrants and National Identity in Europe*, Londres: Routledge, 1999.

TRIANDAFYLLIDOU, A. Religious Diversity and Multiculturalism in Southern Europe: The Italian mosque debate, en T. Modood, A. Triandafyllidou y R. Zapata Barrero (eds) *Multiculturalism, Muslims and Citizenship. A European Approach*, Londres: Routledge, 2005 (previsto para septiembre de 2005)

VAN Selm, J. *The Netherlands: Tolerance under pressure*, www.migrationinformation.org, Country Profiles, septiembre de 2003, visitado el 1 de diciembre de 2004

Gerard Oude Engberink

Asuntos Sociales y Empleo, Ayuntamiento de Rotterdam

Inmigración y ciudad

Las ciudades son, entre ellas, diferentes en muchos aspectos de sus realidades urbanas diarias. Pero a pesar de sus diferencias, están enfrentadas con desafíos comunes. Uno de los desafíos más fundamentales y sensitivos es el fenómeno de la inmigración y el de encontrar soluciones para la integración de nuevos llegados. La integración es un proceso en que los "nouvinguts" y los residentes autóctonos están involucrados por igual. La calidad de la integración afecta directamente la cohesión social, que es la espina dorsal de la sociedad urbana como entidad sostenible.

Aunque sea un desafío común, tanto las formas en las que la inmigración hace impacto en los municipios como las políticas de integración que se desarrollan en los mismos, varían fuertemente entre ciudades. Algunas ciudades poseen una larga experiencia en la recepción e integración de inmigrantes, mientras que otras tienen que habérselas recientemente con el fenómeno, con el añadido que estas últimas frecuentemente han sido, durante muchos años, puntos de emigración.

Entre ciudades, también los recién llegados son de diferentes; de orígenes diversos y distintos económica, social y culturalmente. Tenían y tienen historias y itinerarios diferentes de migración, y motivos diferentes para viajar a un lugar o otro. Básicamente, se pueden distinguir cuatro categorías: los residentes ex-coloniales que venían a vivir al país-antigua metrópolis; los trabajadores invitados; los refugiados y aquellos que solicitan asilo y, finalmente, las personas sin papeles, los indocumentados, que formalmente no existen pero que sí viven, en número significativo, en las ciudades.

Además, sus experiencias en las distintas ciudades -donde se asentaban o desean asentarse- difieren en aspectos específicos, aunque se encuentren muchos veces con los mismos problemas. Las respuestas a la inmigración y a la integración por parte de las autoridades públicas, las organizaciones non-gubernamentales y los ciudadanos son muy variadas, aunque las preocupaciones sobre los problemas posibles y los reales y sobre las expectativas y las oportunidades presentes y futuras sean comunes en todas ciudades.

Por su parte, entre ciudades existen variaciones en actitudes, políticas y prácticas que se explican por las diferencias existentes en las características sociales, las estructuras económicas, los contextos legales y los sistemas administrativos, así como por las diferentes niveles de desarrollo del estado de bienestar y los sistemas de intervención ligados a éste, por los distintos niveles de experiencia en la gestión de asuntos relacionados con la inmigración y la integración y por, y a veces es lo más importante, la simplemente distinta disponibilidad de recursos, monetarios o de otro tipo de capital. Estas diferencias no se pueden desestimar fácilmente, porque muchas de ellas se sitúan en marcos culturales y filosofías legales distintos, especialmente en temas de gran calado como la nacionalidad, la ciudadanía, los derechos humanos y otras cuestiones similares.

A causa de las presiones de los últimos años, resultado de la creciente inmigración de extranjeros a Europa, muchos estados miembros de la Unión Europea han introducido nuevas leyes y regulaciones en relación con la entrada de 'nacionales de terceros países'. Todos estos cambios se han hecho con el objetivo de "de gestionar de una manera ordenada el proceso de inmigración" y de reducir el número de llegadas. En todos países, el desarrollo y la ejecución de 'las leyes de extranjería' se consideran competencia exclusiva de los gobiernos nacionales y sus instituciones, aunque la Unión Europea intente, después de Tampere, armonizar los procedimientos en los estados miembros.

En muchos lugares, la introducción de cambios legales y de trámites de procedimiento en lo tocante a la entrada de nacionales de terceros países –sean inmigrantes regulares o solicitantes de asilo– y un clima político poco favorable a la inmigración e integración de los extranjeros han producido un gran número de *consecuencias no buscadas e inesperadas*, especialmente al nivel local. En muchas ciudades, las autoridades locales se vieron confrontadas con acontecimientos difíciles, fruto bien de los cambios en las legislaciones nacionales o bien causados por las tensiones crecientes entre la población autóctona y los nuevos habitantes.

La Unión Europea tiene como objetivo fundamental la creación de un Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad¹ en el marco de una sociedad económicamente próspera y socialmente cohesionada, una ambición solidamente reflejada en numerosos tratados y convenios². En las últimas décadas, el fenómeno de la inmigración de personas de origen extranjero ha ido adquiriendo una mayor relevancia, tal como demuestran el número cada vez mayor de "conclusiones, directivas, propuestas, comunicaciones y libros verdes" de la Comisión y del Consejo Europeo³. La producción de documentos por parte de la Comisión e instituciones similares sobre la inmigración; la entrada y los procedimientos de entrada; el control de las fronteras; el tráfico de seres humanos; Schengen; el

1. Cfr. "Living in an area of freedom, security and justice". Folleto informativo de la Comisión Europea. Diciembre de 2000.

2. De estos último, el más importante es el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (1950).

3. Cfr. El Tratado de Amsterdam (1997), las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000).

asilo; y el retorno de refugiados, indocumentados y otras personas 'no deseadas', produce la fuerte impresión de tener un objetivo doble. Por un lado, mantener un tratamiento 'correcto' para todas aquellas personas que necesitan 'verdaderamente' protección y/o tienen garantizado el derecho de entrada debido a convenios internacionales, y por el otro, reducir el número de inmigrantes o, por lo menos, gestionar los flujos migratorios. En este sentido, algunas voces proponen formas 'ordenadas' de inmigración para combatir el envejecimiento de la población y prevenir la escasez futura de mano de obra en Europa.

A nivel estatal, la mayoría de los países europeos introdujeron nuevas leyes de extranjería, o enmendaron las ya existentes, en parte como consecuencia de las iniciativas de los Consejos Europeos de Ministros en esta área, y en parte por iniciativa propia⁴. En este contexto, han tenido especial alcance los muchos cambios que han afectado a las políticas existentes entorno al asilo. Para algunos observadores, los gobiernos europeos parecen haber empezado una competición de duras medidas con el objetivo de reducir los flujos de los solicitantes de asilo o, por lo menos, para desviarlos hacia otros lugares. En la mayoría de los países, los gobiernos nacionales guardan celosamente sus competencias en estos ámbitos, en contra de la Unión Europea y de otras entidades, entre las que destacan sus propias regiones y ciudades.

Un pequeño resumen de la legislación reciente muestra una energía impresionante en este ámbito político. Francia presentaba su nueva ley en 1998⁵. Finlandia enmendó su Ley de Extranjería entre 1991 y 2002⁶. Los Países Bajos aprobaron su nueva Ley de Extranjeros a principios de abril de 2000, bajo una presión constante para endurecerla⁷. Dinamarca hizo lo mismo en agosto 2001⁸, con enmiendas en junio 2002. Alemania renovaba su Ley en noviembre 2001, después de acérrimos debates parlamentarios; posteriormente el Tribunal Constitucional, que la ha recusado, y mientras tanto otra ley se ha hecho efectiva en 2003⁹. Irlanda adoptaba su Ley de Inmigración en 1999 y, por otro lado, desarrollaba otra ley sobre inmigrantes irregulares (tráfico) en 2000¹⁰. Portugal renovaba sus leyes en 1998 y 1999¹¹ y el Reino Unido hizo lo mismo en 2002¹², y hasta este momento las ha ido cambiando casi mensualmente. Luxemburgo cambió su legislación en lo referente a la inmigración en 1996¹³, mientras Suecia introducía su nueva ley en 1997¹⁴. Italia refor-

4. Véase Niessen, J. and Yongmi Schibel (2003): EU and US approaches to the management of immigration. Comparative perspectives. Brussels: Migration Policy Group
5. Francia: Loi no. 98 – 349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.
6. Finlandia: Ley de Extranjería no. 378 (1991) enmendada en 2001.
7. Países Bajos: Nueva Ley de Extranjería (abril 2000)
8. Dinamarca: Ley (consolidación) de Extranjería (agosto 2001)
9. Alemania: Ley de Extranjería (noviembre 2001)
10. Irlanda: Immigration Act (1999); Illegal Immigrants (Trafficking) (2000).
11. Portugal: Decreto-Lei no. 244/98 and Lei no. 97/99.
12. Reino Unido: Nationality, Immigration and Asylum Act (2002).
13. Luxemburgo: Loi des Etrangers 1996
14. Suecia: (Nueva) Ley de Extranjería Sueca (1 enero 1997)

muló las leyes en 1998 y las modificó de nuevo en 2002¹⁵ y 2004. España reformó su Ley de Extranjería en 2000, que finalmente entró en vigor en julio de 2001, e inmediatamente empezaron una serie de debates para enmendarla de nuevo¹⁶. Bélgica todavía lleva a cabo sus procedimientos en base a la Ley de Extranjeros de 1980, aunque hay un gran número de enmiendas y “desvíos legales”¹⁷. Finalmente, Grecia actúa a través de dos leyes: una para inmigrantes regulares que está en vigor desde 2001, y otra para los solicitantes de asilo vigente desde 1996¹⁸.

La mayoría de nuevas leyes y regulaciones son parte de la reacción ante el número creciente de inmigrantes, y especialmente ante el gran influjo de solicitantes de asilo que hubo durante la segunda mitad de los años noventa. Muchos de los cambios que se han llevado a cabo posteriormente en las políticas de inmigración son consecuencia lógica de esta legislación restrictiva: en el año 2000, la atención se concentraba en el fenómeno de los “residentes ilegales” y su “regreso organizado” (o lo que es lo mismo, expulsión). Hay que destacar que entre los residentes indocumentados se encuentran no sólo inmigrantes que no se han ‘empadronado’, sino también un gran número de solicitantes de asilo a quines se ha denegado la residencia, y aquellos sobre los que pesaba una orden de ‘devolución’ oficial, pero que no salieron de territorio de destino.

De entre estos desarrollos posteriores, hay que señalar que se han llevado a cabo desarrollos simultáneos en otros ámbitos políticos, como es, por un lado, la lucha contra el tráfico de seres humanos, especialmente de mujeres y menores, que se organizan desde muchas partes del mundo hacia el ‘espacio de justicia, libertad y seguridad’ europeo. Por otro lado, y al mismo tiempo, se observa el desarrollo de políticas de retorno organizado, a veces en combinación con los esfuerzos que se llevan a cabo en el marco de la cooperación internacional. Otras consecuencias de la lógica restrictiva se dan cuando, en algunas ocasiones, se hace tabla rasa ante la introducción -y a veces durante la misma- de nuevas regulaciones sobre inmigración o cuando para mitigar consecuencias inesperadas, se desarrollan “leyes de regularización” con consecuencias inesperadas e indeseadas propias. Además, aunque en la mayoría de los estados miembros, los gobiernos hayan establecido centros de acogida y se hayan tomado algunas medidas de acompañamiento, la mayor parte de las actividades en la primera fase del proceso de

15. Italia: Decreto Legislativo no. 286 del 25 Luglio 1998 intitolato “Testo Unico dell’ leggi sull’ immigrazione”, modificato per Legge 189 del 30 de Luglio 2002 (Legge Fini-Bossi).

16. España: Ley Orgánica 8/2000 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

17. Bélgica: Ley del 15 de diciembre de 1980 referente a la entrada, la estancia, el establecimiento y la expulsión de extranjeros (Wet van 15 December 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen). También existe una interesante posibilidad en la Ley de 22 de diciembre de 1999 relativa a la regularización de extranjeros (Ley de regularización. Wet van 22 december 1999 inzake regularisatie van vreemdelingen)

18. Grecia: Ley 2910/2001 que regula la entrada y estancia de los extranjeros, las naturalizaciones y otras cuestiones. La Ley 2452/1996 y el Decreto Presidencial 189/1998 se refieren al asilo y a los solicitantes de asilo.

inmigración tienen lugar en las grandes ciudades, los gobiernos municipales de las cuales frecuentemente no tienen competencias suficientes ni fondos adecuados para dar respuesta.

La integración -entendida como la provisión de un espacio decente para vivir, de educación regular, un empleo estable y atención sanitaria- pertenece, en muchas ocasiones, al ámbito de responsabilidad de las autoridades locales y depende en alto grado de las intervenciones caritativas de organizaciones non-gubernamentales, que muchas veces no disponen de una buena infraestructura ni de los recursos necesarios. Las consecuencias de esta situación no afectan sólo a los nuevos inmigrantes con permiso de residencia, sino que de manera aún más sensible afecta a aquellos inmigrantes que no están registrados y que, por lo tanto, no existen formalmente y a aquellas personas que se han convertido en 'ilegales' por denegación de un permiso y a pesar de ello no se han ido, y también afecta a la población autóctona. Muchos artículos de prensa, documentos académicos y noticias similarmente alarmantes de los últimos cinco o siete años señalan un crecimiento significativo de problemas, tensiones, incidentes y conflictos locales serios, en que no sólo se han visto involucrados extranjeros indocumentados o solicitantes de asilo pendientes de resolución, sino también nuevos inmigrantes admitidos legalmente y minorías étnicas asentadas. Como ejemplos de estos 'incidentes' -indicios de un problema estructural en la inmigración y la integración-, los acontecimientos siguientes son la prueba de un sentimiento creciente de incomodidad en el espacio proclamado de libertad, justicia y seguridad.

En los Países Bajos (Amsterdam, La Haya y Rotterdam), en Bélgica (Bruselas, Amberes y Gante), en España (Barcelona, Madrid y Valencia) o en Francia, los procesos de regularización y otras intervenciones similares no sólo han generado nuevas olas de inmigrantes que llegan con la esperanza de obtener un permiso de residencia, sino que también han causado un fenómeno nuevo, pero de tradición antigua, como es el 'asilo de iglesia' para las personas que no han tenido suerte. Además, en algunas ciudades ha habido manifestaciones bien visibles de extranjeros indocumentados. Y aún más grave, la negativa de un permiso de residencia y la orden de 'salir del país en un número especificado de días', dejaba, en muchas ciudades, a un elevado número de personas -entre ellas, mujeres y niños- sin techo, sin ingresos, sin comida y sin protección alguna. A pesar de ello, en muchas ciudades la ayuda informal 'contra legem' les protegía de mayores problemas. Estos ejemplos explican que las ONG presten cada vez mayor apoyo a las víctimas de los fracasos de las políticas, y que las autoridades locales hayan tenido que llevar a cabo un gran número de intervenciones ad-hoc.

Por su parte, el propósito de las políticas restrictivas de 'desviar hacia otros lugares' es evidente, pero las nuevas leyes y regulaciones no impiden que los inmigrantes se esfuercen para alcanzar y entrar en la 'Europa Fortaleza'. Mientras esto sucede, los costes del tráfico de personas siguen subiendo tanto como la tasa de accidentes fatales y el número de personas fallecidas. Las fronteras marítimas de España, Italia y Grecia son los destinos preferidos de muchos inmigrantes procedentes de una África que se muere de hambre y de un Oriente Medio arruinado por las guerras y las violaciones de los derechos humanos. Un gran

número de los que lo intentan, no llegan a la costa segura y mueren. Aquellos que alcanzan el punto de destino, frecuentemente son detenidos por la policía fronteriza y devueltos al país de salida, desde donde lo intentarían de nuevo.

Desde Europa del este, desde Asia (China) y desde África, muchos inmigrantes llegan a los países continentales de Europa, algunos continúan su viaje hacia el Reino Unido y otros aún van más lejos, al oeste. La mayoría son víctimas de 'agencias de viajes' criminales que los han traficado en barcos, aviones, trenes y camiones. Algunos tienen suerte, otros no. Algunos mueren, como prueban los trágicos accidentes en el itinerario de Rotterdam a Dover; muchos se quedan atrapados en oscuros lugares de Europa, de los que Sangatte es un buen ejemplo. Después del cierre de este campamento, los viajeros pueden encontrarse en Calais, Lille y París. Algunos están detenidos y son devueltos, como los búlgaros en Ámsterdam, dos o tres veces a sus países de origen. A algunos se les seduce a regresar a su país de origen con la promesa de papeles legales, como en el caso de miles de ecuatorianos en España que fueron a obtenerlos a Quito. Pero a pesar de todo esto, muchos indocumentados se quedan y sobreviven en los márgenes de la economía de las grandes ciudades, en el mundo de bares y restaurantes, en el trabajo doméstico, en la construcción, en la prostitución, en la pequeña delincuencia -a veces también en la más grave- o en la agricultura como trabajadores de temporada; siempre con salarios demasiado bajos y sin seguridad social. Y si nada funciona, mendigar es la solución.

Los sectores informales en las ciudades europeas quizás son más visibles en ciudades como Bolonia, Madrid, Roma, Atenas o Lisboa, pero existen en todas partes y van en aumento. En el área de la vivienda, por ejemplo, los indocumentados viven gracias a las redes de apoyo de amigos y conocidos (Rotterdam) o pagan alquileres abusivos a propietarios sombríos (Rotterdam, Amberes, Milán) o compiten con los sin-techo autóctonos por una cama en un albergue nocturno barato (Birmingham). Viven en "lugares elegidos": barrios deteriorados, a veces en proceso de regeneración (el Raval en Barcelona, Lavapiés en Madrid, Delfshaven y Feijenoord en Rotterdam), en barrios periféricos (Roma o Milán) o en barrios marginales (Atenas, Tesalónica, Nápoles y Lisboa).

La población autóctona los percibe, en muchas ocasiones, como competidores para los puestos de trabajo, la viviendas y otros servicios escasos, y también a veces como personas involucradas en la venta de droga y en otros actos criminales. Son percibidos como la causa primera de la inseguridad, ya que frecuentemente, las tensiones entre grupos heterogéneos de residentes suben de nivel en los barrios menos agradables, y a veces conducen a conflictos abiertos. Por otro lado, las percepciones populares no distinguen entre documentados y sin papeles: las tensiones afectan igualmente la posición de las minorías étnicas asentadas, como prueban los motines ocurridos en las localidades inglesas de Oldham, Burnley y Bradford. Y no hace muchos años, ocurría lo mismo en las ciudades alemanas de Rostock y Solingen, en las urbes francesas de París y Estrasburgo o en las localidades belgas de Bruselas y Amberes. Ha habido un gran número de incidentes similares, de discriminación y violencia contra personas de diferente color, cultura, religión o etnia en casi todas partes de Europa. Este repertorio de acontecimientos puede

juzgarse dramático, pero de hecho, estos sucesos son señales de una frustración crítica de las esperanzas y necesidades de un gran número de personas que están buscando un futuro mejor y más seguro en una Europa próspera y prometedora. Son, al mismo tiempo, señales de la preocupación de las poblaciones autóctonas, que tienen miedo de perder su prosperidad económica y sus conquistas sociales, y a veces su identidad cultural, a la que perciben atacada por todos los cambios producidos por la modernidad y la globalización.

Los mecanismos y prácticas políticas para desalentar la llegada de nuevos inmigrantes sólo tienen un efecto temporal en la reducción de la magnitud de los flujos en determinados lugares, pero a largo plazo parecen inefectivos. Las personas continúan viendo a los centros de prosperidad económica, estabilidad política y oportunidades personales, huyendo de países y regiones económicamente empobrecidas, políticamente inestables y víctimas de catástrofes climatológicas. Existe una relación intrínseca entre “el centro y la periferia”, y mientras sigan existiendo diferencias tan profundas entre un centro próspero y prometedor y una periferia sin un futuro digno de confianza, las personas se moverán de la periferia al centro, con o sin visados. Esta relación intrínseca se refuerza en la medida que continúan los procesos de globalización; no sólo los mercados se globalizan, sino que también lo hacen los seres humanos.

Los nuevos inmigrantes convergen en las grandes ciudades del centro, porque en ellas hay más y mejores oportunidades. En estas ciudades, la realidad diaria se enfrenta al desafío de combinar el mantenimiento de la cohesión social con la creciente multiculturalidad e internacionalización de sus residentes, todos los cuales desean una parte justa de la prosperidad: trabajo, vivienda, educación, salud pública, respeto cultural, etc.

Enfrentarse al desafío de la inmigración y de la integración, solucionando los problemas que forman parte esencial de este fenómeno, requiere de cambios profundos en las visiones y las prácticas políticas, y también en las instituciones políticas. El término ‘diversidad’, que cada vez aparece más en los documentos políticos y los textos académicos, es sólo la primera señal de que está ocurriendo algo completamente nuevo, y que tienen que ponerse en movimiento nuevas maneras de tratar los problemas económicos, sociales y culturales. Estas nuevas formas de tratar a estos temas requieren, a su vez, nuevas iniciativas en la distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno, así como en la distribución de recursos, con el objetivo que estos sean considerados al mismo nivel que las competencias y las obligaciones.

Integración

Las iniciativas de Tampere no han afectado directamente a las políticas locales, en relación con la integración de los inmigrantes, de los ‘nouvinguts’. Al margen de un pequeño párrafo sobre el trato humano que deben recibir los solicitantes de asilo y las minorías étnicas asentadas, Tampere trata principalmente de inmigración y de protección de fronteras. Como ya mencionado, la inmigración es cosa de los gobiernos nacionales, que guardan celosamente sus competencias en esta

área, no sólo contra las intervenciones y deseos de los poderes locales, sino también frente a Europa. Eso no quiere decir, pero, que Tampere y, sobretudo, las políticas estatales de inmigración no tengan efectos en el nivel local; a nivel de las ciudades y de las sociedades locales. La inmigración, además, está intrínsecamente vinculada con las políticas, las prácticas y los problemas de integración. La integración, por su parte, es una complejidad de actividades que solamente puede realizarse en el escenario físico de la ciudad, del barrio, de la calle, entre personas, entre ciudadanos residentes. La integración trata de la distribución de viviendas, de las facilidades para la educación, de trabajo y de la sincronización de las actitudes y los comportamientos en el espacio público. La gestión de la integración, queramos o no, es cosa del gobierno y de la sociedad local.

Las iniciativas de Tampere son principalmente un esfuerzo para ordenar las actividades nacionales desde una perspectiva más colectiva. Para las ciudades, estas restricciones a la entrada de inmigrantes y de solicitantes de asilo han conducido a un crecimiento del número de indocumentados, tanto los de tipo tradicional tanto de los solicitantes de asilo rehusados. El efecto restrictivo de las nuevas leyes obligaba a los sin-papeles a "desaparecer"; quizás hacia sus países de origen o a otros lugares en Europa, o simplemente en el "sótano" de las grandes ciudades; nadie lo sabe exactamente. Lo que sí sabemos es que un gran número de indocumentados no se han ido, pero viven en el subterráneo de las viviendas urbanas, y se encuentran como sumergidos al margen del mercado laboral, ayudados por familiares y amigos legales, a veces mantenidos por ONG caritativas, o de otras maneras. Lavapies, Raval, los barrios viejos de Rotterdam, Birmingham y Estocolmo, los barrios marginales en Atenas, Bolonia y Berlín muestran, todos ellos y a su propia manera, la complicada vida de los *sin-papeles*.

A pesar de esto, en la reciente cumbre de ministros en la ciudad holandesa de La Haya, se ha decidido implantar una política común de asilo a finales de esta década. Al mismo tiempo, se ha discutido por primera vez y por iniciativa de la presidencia holandesa, una política común de integración de los inmigrantes (Principios Básicos Comunes¹⁹).

Mientras tanto, las ciudades de Europa se globalizaban, no sólo en términos económicos sino también en personas, culturas e idiomas que conllevan la heterogeneización de sus poblaciones. Las ciudades del norte ya habían experimentado la inmigración de miles y miles de extranjeros, la mayoría de los cuales eran ciudadanos de sus territorios coloniales o trabajadores-invitados procedentes de los países del Mediterráneo. Mas tarde, llegaron los refugiados y solicitantes de asilo de casi todas las partes del mundo: un flujo migratorio desde la periferia pobre, caracterizada por los desastres económicos o los peligros de la guerra, hacia el centro próspero, buscando un futuro mejor. Y hace unos años, los países y ciudades del sur de la Unión Europea se transformaban de sociedades de emigración a ciudades y pueblos de recepción de extranjeros, con o sin papeles.

19. Véanse las Conclusiones de la presidencia Holandesa. La Haya, Bruselas, Noviembre 2004

En una investigación²⁰ llevada a cabo entre los años 2002 y 2003, se señalaba que casi todas las ciudades consideraban que la inmigración se había convertido en un problema en los últimos diez debido a la carencia de viviendas adecuadas para los inmigrantes, a la falta de puestos en el mercado laboral y a la escasez de servicios educativos y de servicios sociales mientras el número de inmigrantes crecía y se hacía cada vez más difícil la enculturación de los recién llegados. Se indicaba, también, que en los barrios más desfavorecidos, en los que los inmigrantes tienden a concentrarse, las tensiones entre grupos de origen diferente crecían notablemente. Un hecho curioso es que tanto las ciudades con menos del 10 por ciento como las de más de un 50 por ciento de población de origen extranjero señalaban las mismas preocupaciones.

Pero pese a estos sentimientos comunes, las ciudades se encuentran en posiciones extremadamente distintas en cuanto a políticas y posibilidades de políticas de integración. Por lo tanto, una política común europea de integración será, durante largo tiempo, un documento sin relación con la realidad cotidiana. Las ciudades son diferentes no sólo en su porcentaje de residentes de origen extranjero, sino también en los orígenes mismos de los nuevos residentes, en sus historias migratorias, en el tiempo que hace de su llegada, en la duración de su residencia, etc. Además, tanto los países como sus ciudades son muy diferentes en relación con los sistemas de recepción de los recién llegados; en sus leyes, regulaciones, políticas y prácticas de inmigración e integración; en sus instituciones administrativas y en la distribución de competencias entre los actores implicados, en los sentimientos, actitudes y culturas de sus poblaciones frente a la inmigración y los inmigrantes; en los comportamientos y la cultura política de sus autoridades y, quizás lo más importante, en los recursos financieros para gestionar un volumen más o menos grande de personas que necesitan ayuda. Finalmente, son diferentes en las estructuras de sus mercados de vivienda y de trabajo, así como en sus sistemas de educación, etc. No puede compararse Palermo con Copenhague, o Helsinki con Marsella, o Bolonia con Rotterdam. Un sistema europeo común de integración podrá, como máximo, consistir en un conjunto de líneas muy abstractas que dejen a las ciudades la oportunidad de adaptar dichas líneas a su situación particular.

El gobierno holandés ha puesto la integración en la agenda europeo por motivos muy holandeses. En ningún país se ha enfriado tanto el clima político como en los Países Bajos; allí, los cambios extremadamente rápidos en los sentimientos populares y la reacción populista de los partidos políticos han cambiado un sistema muy abierto, decente y generoso de recepción e integración de inmigrantes, que ha funcionado efectivamente durante más de veinte años, por escenarios restringidos y obligatorios que a veces entran en contradicción con los tratados internacionales y las convenciones de derechos humanos y libertades fundamentales. El objetivo es simple: reducir la inmigración y prevenir la llegada de los "sin dinero". Este clima político no es especialmente holandés. La corriente, creciente, de sentimientos contrarios a los inmigrantes y a la inmigración se puede observar en la mayoría de países y ciudades europeas.

20. Eurociudades (2003): Immigration and integration at the local level. Barcelona/Rotterdam

Quizás lo más importante sea un cambio en los objetivos finales de las políticas de integración. En los años ochenta y noventa, integración significaba igualdad en derechos sociales y económicos, es decir, pleno acceso al mercado de la vivienda, al mercado laboral, a la educación y a la participación en la vida pública a nivel local (el derecho de voto como símbolo final de la igualdad entre 'autóctonos' y 'alóctonos'). Culturalmente, las políticas se encaminaban a la pluralidad cultural o al multiculturalismo, es decir, respeto y protección de las culturas e identidades de los inmigrantes y de los autóctonos, en una convivencia que sería enriquecida por todos, mientras que en el espacio público los comportamientos debían de armonizarse. En los últimos años, una nueva dimensión se ha añadido rápidamente al ideal plural y lo ha suplantado en mayor o menor medida. Los inmigrantes deberían de adaptarse a la cultura, a las costumbres de los autóctonos: un cambio notable en la dirección de la completa asimilación. En Alemania, se discute la cultura alemana como la 'cultura líder'; en los Países Bajos, los políticos de algunos partidos dicen bien claro que consideran las culturas turca y marroquí como incompatibles con la cultura holandesa – asumiendo que hasta el mito político de la existencia de un conflicto de civilizaciones. Haider y Bossi no están lejos.

Naturalmente, los acontecimientos del 11-S en los Estados Unidos y de Madrid en marzo de 2004, o el asesinato de un cineasta en Amsterdam por un fundamentalista islámico, han agudizado los sentimientos populares de sensación de amenaza por parte de enemigos extranjeros (o "bárbaros" como dicen algunos líderes culturales holandeses). Al mismo tiempo, pero, estos incidentes oscurecen la comprensión de lo que ha ocurrido realmente en la convivencia urbana diaria, que es la causa profunda de los cambios que observamos.

Quizás el ejemplo de Rotterdam sea significativo en lo referente a este tema. En los últimos años, Rotterdam ha sido el protagonista en los Países Bajos del cambio en las políticas de inmigración e integración; unos cambios que empezaron antes del 11 de septiembre de 2001, con el nacimiento del movimiento del señor Fortuyn que vivía en Rotterdam. Su movimiento acabó totalmente con treinta años de las políticas integradoras, que se conocían en Holanda y algunos otros países como el 'modelo Rotterdam'. Rotterdam es una ciudad multiétnica, multicultural de hecho, y lo ha sido desde los años cincuenta del siglo XIX. Una ciudad que ha sido construida con los esfuerzos de miles y miles de inmigrantes que llegaron buscando trabajo, seguridad y un futuro mejor, primero en el desarrollo de los puertos y más tarde en las industrias y servicios relacionados con las actividades portuarias. La ciudad debe a la inmigración su prosperidad económica, su cultura obrera y más o menos proletaria, su amplia base de clases bajas, sus clases medias relativamente débiles y sus clases altas ausentes puesto que viven en las afueras de la ciudad, en pueblos satélite ricos. La ciudad cuenta, ahora, con casi seiscientos mil habitantes y su región económica -la Boca del Rin- con 1.300.000 habitantes, procedentes de ciento sesenta nacionalidades. Actualmente, el 45% de la población es de origen extranjero; y cerca del 40% es originario de países pobres fuera de la Unión Europea. La mitad de los autóctonos tiene pasaporte holandés.

Imagínense el desafío social, cultural y político para mantener un grado de cohesión social tolerable y tolerante en una sociedad urbana como ésta. Rotterdam no tiene ghettos de tipo americano; sí hay concentraciones de compatriotas viviendo en determinados barrios, pero hasta ahora la división más importante es aquella que existe entre los barrios prósperos y los barrios relativamente estancados, por no decir pobres. En los barrios menos favorecidos, viven juntos, y en las mismas condiciones económicas, autóctonos y extranjeros de clase baja, y muchos comparten la idea del 'bien limitado'²¹. Esta idea se refiere al pensamiento de que 'lo que mi vecino tiene, no lo puedo tener yo'; es decir que si hay escasez de vivienda y de empleos, hay una enorme competición entre vecinos de origen, cultura, idioma, color y religión diferentes. La mayoría de los niños menores de doce años son de origen extranjero. Hay un gran número de escuelas primarias donde el 80 y hasta el 90 por ciento de los alumnos no son autóctonos, habiendo diez, quince nacionalidades, idiomas y culturas en una clase en la que el maestro o la maestra habla holandés. Los niños lo aprenden rápidamente, pero a veces no lo suficiente como para tener éxito en las escuelas secundarias. Aunque próspero, Rotterdam tiene una alta tasa de paro, y la mayoría de las personas desempleadas son inmigrantes de los años sesenta y setenta, sin posibilidades. Hay grupos de jóvenes extranjeros -aunque por ahora son grupos pequeños- sin escolarización, sin dominio del idioma y sin perspectivas de mejorar su posición social y económica, pero sí con el riesgo de caer en la delincuencia. Encontrar políticas factibles para mantener la ciudad como un lugar prometedor con el que todos los residentes quieren comprometerse, es el desafío más grande de la política.

Hasta casi la mitad de los años ochenta, las políticas sociales y económicas que se desarrollaron en Rotterdam eran relativamente exitosas; no había conflictos abiertos aunque las tensiones encubiertas entre autóctonos y extranjeros nunca desaparecieron; la mayoría de los inmigrantes tenían una vivienda barata en los barrios viejos, frecuentemente poco conservada. En caso de enfermedad, desempleo o pobreza, el sistema de seguridad social era suficientemente adecuado para proteger los hogares vulnerables. Es importante señalar en este sentido, que las políticas holandesas relacionadas con la inmigración y la integración formaban parte de las políticas sociales. Así, las intervenciones dirigidas a colectivos inmigrantes casi siempre consistían de especificaciones dentro de las políticas sociales existentes en el marco del Estado del bienestar. Técnicamente, las políticas se llevaban a cabo por el departamento municipal de asistencia social, y el Teniente-Alcalde de Asuntos Sociales era también responsable de la integración de los inmigrantes. En este período, el estado de bienestar holandés ha evitado efectivamente choques sociales, fracturas en el tejido social y conflictos abiertos que podrían haber aparecido en los procesos de modernización social, cultural y económica. La integración de grandes grupos de inmigrantes era sólo una complicación en, y una parte de, estos procesos de cambio en los Países Bajos.

21. El concepto de "bien limitado" fue originalmente desarrollado por el antropólogo americano Charles Erasmus en su libro: 'Man takes control' (1963). Minneapolis : University of Minnesota Press.

Los posteriores problemas de inmigración e integración son fruto de la recesión de los años setenta y ochenta y de las ulteriores políticas de recuperación económica. El Consejo Municipal y los responsables industriales respondieron a la crisis mediante una reestructuración completa de la infraestructura económica urbana; una transformación que tenía que sufragarse con una considerable reducción de los gastos sociales colectivos. De este modo, las políticas públicas contribuyeron a una reaparición de pobreza amplios grupos sociales dependientes de los subsidios. Actualmente, todavía se pueden encontrar en los barrios donde tradicionalmente se concentra la inmigración, una parte significativa de la población que permanece en paro, y en un escenario de marginación. Las nuevas políticas económicas y sociales tenían un efecto de fragmentación de la población urbana; dividían a la sociedad urbana en dos partes, una primera dinámica y de prosperidad creciente y una segunda parte marginada y estancada. Entre la población que se quedaba atrás, la mayoría eran de origen extranjero.

Mientras tanto, la economía local se recuperaba y se transformaba, pasando de ser una 'industria pesada basada en el trabajo manual' a un entramado de actividades automatizadas de servicios de alta tecnología, con muchos lugares de trabajo de alta calificación. A pesar de eso o mejor, a causa de este desarrollo, las fracturas en el tejido social y económico de la ciudad se hacían más visibles. Rotterdam se convirtió en un ejemplo de 'ciudad dividida'. Por un lado se encuentra la parte dinámica de la población, que participa en esta nueva economía y que es la parte próspera. Por otro lado, la parte de la población desempleada, sin perspectivas, estancada y cautiva en los procesos de marginación, compuesta sobretodo de los antiguos obreros manuales y de sus hijos. La mayoría de los grupos marginales están formados por inmigrantes. Físicamente, la segregación se visualizaba cada vez más claramente con los barrios prósperos y los barrios relativamente pobres, señales de un clima socialmente endureciendo y crecientemente conflictivo que, en 2001, conducirían a acontecimientos políticos inesperados. En los barrios pobres, se concentraban los autóctonos de la clase obrera tradicional y los inmigrantes en las mismas condiciones. La clase política, ni a nivel local ni a nivel nacional, no prestó suficiente atención a las crecientes tensiones entre grupos de distinto origen. Esta situación se deterioró aún más durante la segunda mitad de los años noventa, cuando el florecimiento de la economía 'moderna' holandesa ocultaba los problemas en los barrios pobres y desviaba la atención política de los aspectos sociales. Entretanto, el clásico sentimiento de la seguridad urbana amenazada especialmente por 'jóvenes extranjeros' se extendía entre la población.

La situación política estallaba en marzo 2002 en las elecciones municipales, cuando un movimiento popular liderado por una persona carismática – Fortuyn – derrotó a la coalición gobernante de socialdemócratas, demócrata-cristianos, conservadores y verdes, ganando casi el 40% de los votos con una plataforma dirigida contra 'los extranjeros', y contra 'la vieja y autista clase política'. Se constituía un nuevo Consejo, formado por el movimiento Fortuyn, los conservadores y los demócrata-cristianos, muy de centro-derecha y encabezado por la 'gente de Fortuyn'. Todo esto causó un profundo cambio político, no sólo en las actitudes hacia el fenómeno de la inmigración y los inmigrantes, sino también en las políticas que, en esta área, se estaban desarrollando desde hacía tiempo.

Es importante destacar que, en los años noventa, el gobierno nacional –formado por coaliciones de conservadores y socialdemócratas desideologizadas– dirigía toda su atención al crecimiento económico. El eslogan era "trabajo, trabajo, trabajo". Los residentes de los barrios viejos y, en menor medida, los habitantes de los barrios periféricos más acomodados tenían la sensación que el gobierno nacional y el Consejo Municipal eran cada vez más insensibles a la precaria situación en la que se encontraban un gran número de familias de estos barrios. Los autóctonos –y un grupo significativo de las minorías étnicas– echaban la culpa no solamente a las autoridades (la vieja clase política), sino que también señalaban abiertamente como causa de los problemas al crecimiento del número de extranjeros –que en algunos barrios había alcanzado el 70% de la población–, especialmente de asilados, que se convirtió en un término casi colectivo para referirse a todos los recién llegados.

El tradicional clima de tolerancia con respecto a los extranjeros cambió profundamente: "ellos son la causa de los problemas, de la inseguridad, venden drogas, y obtienen un mejor trato por parte de las autoridades municipales que nosotros y nuestros hijos". Estos estereotipos no están completamente desligados de la realidad: la pequeña delincuencia, y a veces también la más seria, así como los sentimientos de inseguridad crecían fuertemente. Muchas veces, jóvenes étnicos estaban y están involucrados en actividades criminales. Crímenes y actividades delictivas que deben ser interpretados como "crímenes de supervivencia, y de vez en cuando de resistencia", porque los jóvenes en cuestión no ven otra oportunidad de obtener unos ingresos decentes. Un número significativo de estos jóvenes se hunden en las zonas oscuras, y a veces muy negras, del tráfico de drogas, del asalto y la violencia. Hoy por hoy, la atención de las autoridades se centra principalmente en los jóvenes de origen antillano y marroquí, que de hecho, son grupos casi sin perspectivas de futuro de mejorar su posición social. Son jóvenes sin preparación, que no han terminado sus procesos de escolarización, que no tienen calificaciones para trabajar y que no hablan holandés, pero que sí desconfían profundamente de la sociedad holandesa.

El Consejo de Rotterdam desea, ahora, que se haga un alto en la llegada de nueva inmigración, sea cual sea la tipología de la misma, con el argumento que un número mayor de inmigrantes superaría el límite crítico, especialmente en los barrios desfavorecidos. Se cree que la concentración de autóctonos y alóctonos en las mismas condiciones económicas –al pie de la pirámide social– y en el mismo espacio físico conducirá a la aparición de conflictos. Pero no existen nuevas políticas para mejorar la situación social y económica de estos puntos desfavorecidos, sino que se entiende que los problemas son fruto de un conflicto entre culturas –el choque de civilizaciones a escala local–, y la respuesta es la represión.

Rotterdam, como ciudad esencialmente 'migratoria', tiene una larga experiencia en este ámbito, y ha ensayado con varias ideas e intervenciones, algunas exitosas y otras, vistas retrospectivamente, de dudoso éxito. La conclusión general de dicha experiencia podría ser que tanto el proceso de inmigración como el de integración no se puede gestionar de acuerdo con los 'deseos y programas políticos' del día. La inmigración es parte esencial de un proceso de globalización en un contexto de movimientos de 'las periferias pobres hacia los centros prósperos', con o

sin documentos. La integración, además, es un proceso de larga duración que probablemente ocupará varias generaciones. Mientras nuevas generaciones de inmigrantes continúen llegando, la integración será y tendrá que ser un tema político de primer orden a nivel local, sobretodo en las grandes ciudades en las que los inmigrantes prefieren asentarse.

Finalmente, la integración de grupos tan diversos es un proceso de larga duración para todas las partes involucradas, tanto para los autóctonos como para los alóctonos. Es un proceso muy complicado, a veces penoso, y difícil de gestionar por las políticas públicas. Cambiar culturas, creencias, costumbres, o cambiar la identidad, no puede ejecutarse por la fuerza. Los residentes nativos y los extranjeros deben seducirse por la idea de vivir conjuntamente en paz. El uso de la seducción es la esperanza de un futuro mejor para todos, que sólo podrá llevarse a cabo cuando todos los grupos se comprometan con un futuro común. Es un futuro de sociedad urbana y plural, donde cada grupo se siente respetado en su identidad, como contribuyente al bien común, y sea tolerante y respete las diferencias de los otros. Las autoridades son responsables de esta 'sincronía' en el espacio público.

LA GESTIÓN LOCAL DE LA INMIGRACIÓN: LA EXPERIENCIA DE MANLLEU

Pere Prat

Alcalde del Ayuntamiento de Manlleu

Como hemos podido constatar con la exposición de la experiencia de Rotterdam, los cambios y las variaciones son habituales a la hora de trabajar en torno al tema de la diversidad. Por esta razón, y a pesar de que en Manlleu tenemos un buen equipo técnico, el tema de la diversidad nunca se controla del todo.

Manlleu es una ciudad mediana de la Cataluña Central, de la Vegueria Central como se llamará pronto. Se encuentra en la comarca de Osona, la cual cuenta con unos 150.000 habitantes y que está creciendo bastante en parte por la inmigración. Manlleu, situada a la izquierda del río Ter, es la segunda ciudad de la comarca y tiene una trama industrial muy importante. A título de anécdota, la palabra *esquirol* cuando algún obrero rompe una huelga, proviene precisamente de Manlleu, cuando la gente de Esquirol o Santa Maria del Corcó iban a trabajar a Manlleu porque los obreros de la ciudad estaban en huelga. Más allá de la anécdota, la notable disposición industrial de Manlleu ha sido un elemento de atracción para la inmigración: una inmigración interna –de la comarca y del resto de Cataluña– y una inmigración externa estatal procedente, en general, de Andalucía y, en particular, del pueblo de Alcaudete –de la provincia de Jaén con quien la población Manlleu está hermanada–. Hoy en día, lógicamente, tenemos una nueva inmigración que aumenta el porcentaje de la diversidad de la población.

En Manlleu hace tiempo que estamos trabajando en diversos programas sobre el tema de la inmigración y la diversidad, siempre en colaboración con la Diputación de Barcelona. Éste es uno de los motivos por los cuales temo perder la ayuda, cuando se habla de la creación de la Vegueria Central, que nos está dando la Diputación de Barcelona. Esta institución nos ha ayudado a llevar a cabo muchos programas y acciones de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de Manlleu. El 30 de noviembre de 2004 estaban empadronadas en esta población 19.494 personas, mientras que el 31 de diciembre de 2003 constaban 18.926 personas. En once meses, por tanto, ha habido un incremento de 568 personas en el padrón, lo que supone una variación positiva de 47 personas cada mes. Ante estas cifras, ¿podemos deducir que la población va creciendo? Sí y no. Este crecimiento no es estable y el aumento del año 2000, por ejemplo, que fue de 822 personas, no se mantiene anualmente.

De estos 19.494 habitantes, un 17,78% (es decir, 3.484 personas) son inmigrantes. Y de éstos, 2.786 –un 79,9%– son de origen magrebí, principalmente de Nador, al norte de Marruecos, es decir, beréberes. El segundo colectivo más importante lo conforman los procedentes de Ghana, con 141 personas, lo que supone un 0,72% del total, y demuestra la gran diferencia que existe entre el primer colectivo y el resto. Otro porcentaje similar es el del colectivo colombiano, que con 122 ciudadanos y ciudadanas conforma el tercer colectivo extranjero; los procedentes de Rumania son el cuarto colectivo. Y así hasta 49 nacionalidades diferentes. No somos Rotterdam pero parecemos una pequeña ONU. Referente al modelo escolar de Manlleu, debemos apuntar que en las escuelas, principalmente en los primeros cursos, llegamos a un 30% de alumnos que son inmigrantes. Durante el curso 1991-92, Manlleu fue la pionera en repartir –en el buen sentido de la palabra– a los alumnos recién llegados entre las diversas escuelas públicas y concertadas del municipio. Este modelo, que Vic también incorporó a su vida pública tres o cuatro años más tarde, quería evitar la creación de guetos y que la escuela Puig Agut, situada en el barrio del Erm, concentrase toda la población escolar inmigrada de Manlleu.

Manlleu ha sido una de las localidades seleccionadas para aplicar el proyecto de los 40 barrios que ha elaborado la Generalitat de Cataluña. Gracias a esta ley, Manlleu ha recibido 8.500.000 euros, que bien gestionados deben ser destinados a la recuperación del barrio del Erm, la zona donde se concentra la mayor parte de la inmigración que reside en Manlleu. Hay que intervenir especialmente en los conocidos pisos de Can Garcia¹, que son un “reclamo”, y así ralentizar el porcentaje de crecimiento de la inmigración. Lógicamente, este proyecto de los 40 barrios puede modificar algunas de las reflexiones que acompañaron la elaboración del Plan para la Gestión de la Diversidad, un plan que dibuja el modelo de ciudad que queremos y plantea estrategias para gestionar esta diversidad y responder a las demandas derivadas de estas 40 nacionalidades que conviven en Manlleu y que implican diversidad cultural, lingüística, religiosa, social y económica, entre otras. Hay que tomar en consideración estos elementos para ir construyendo la convivencia en el modelo de ciudad que queremos. Una ciudad que, como se explicita en este Plan de Gestión de la Diversidad, queremos democrática, socialmente cohesionada, abierta, segura, educadora, sostenible y que mantenga nuestra identidad. Este es el modelo de ciudad que queremos, y es el modelo de integración que decidimos y aprobamos todas las fuerzas políticas en el anterior mandato. Es el modelo que nosotros llamamos, como llaman también en otros lugares, de democracia intercultural.

El significado de este concepto lo podemos entender mediante la visualización de tres círculos. El primero representa los bloques políticos, unos valores irrenunciables y que tienen que ser totalmente compartidos, como son los valores democráticos: los derechos y deberes individuales, los derechos humanos, el Estado de derecho, la lucha contra cualquier tipo de discriminación, incluida la de género, la laicidad en la vida pública, la lengua cata-

1. Los llamados pisos de Can Garcia están situados en un bloque de once plantas donde muchas de las viviendas se alquilan de manera temporal, e incluso algunos se alquilan por horas.

lana como factor de cohesión y las normas básicas de civismo. Estos son los valores democráticos que considero que deben ser irrenunciables y compartidos por todas las personas que vivimos en Manlleu. Un segundo círculo es el Estado de derecho que nos garantiza la democracia, y que lógicamente nos toca aceptar y respetar o, si así lo queremos, cambiarlo mediante el uso de los mecanismos que tenemos para hacerlo. Finalmente, el tercero es la gestión de la diversidad, donde nosotros podemos intervenir, y con la cual debemos aceptar y respetar, lógicamente, las diferencias de las otras culturas, e incorporar los cambios y las nuevas costumbres que generan las diversas culturas de Manlleu.

El instrumento que nos ayudará a gestionar especialmente este tercer círculo tiene que ser el Plan de Gestión de la Diversidad de Manlleu. El Plan de Gestión es el marco general de análisis y de metodología para concretar acciones transversales para el tratamiento del fenómeno migratorio y de diversidad de Manlleu. Otro objetivo es que el documento fija la política municipal para el tratamiento del fenómeno migratorio. No desgranaré este Plan de Gestión de la Diversidad con detalle, porque supongo que coincide en muchos aspectos con los planes de muchos otros municipios. Sin embargo, explicaré algunas de las especificidades del caso de Manlleu.

Una de las primeras cosas que hay que remarcar es que es necesario un gran liderazgo. Como otros ayuntamientos, Manlleu decidió en el momento en que ya tenía el Plan para la Gestión de la Diversidad preparado, que el tema de la inmigración y de la diversidad no podía depender solamente, como pasa en muchos lugares, de Bienestar Social. Del mismo modo, creo que el modelo ministerial que se aplica en los ayuntamientos –regiduría de cultura, de promoción económica, etc.– está superado y que actualmente necesitamos una nueva modalidad. Y la razón principal es la transversalidad. Para que ésta se pueda llevar a cabo y pueda ser una realidad, hay que superar este modelo ministerial. Un modelo que, y lo digo en el buen sentido de la palabra, acaba consiguiendo que cada regidor o regidora organice su “paradita” y, por otro lado, convierte las políticas transversales en una buena idea política que no se lleva a la práctica. Por esta razón, en Manlleu decidimos, ya en el anterior mandato, que el liderazgo tenía que ser de la alcaldía conjuntamente con todos los portavoces políticos de las fuerzas de Manlleu, estén o no representados en el Ayuntamiento. En este momento, todas las fuerzas políticas tienen representación en el Ayuntamiento. Por un lado, Esquerra Republicana, el Partido Socialista e Iniciativa per Catalunya, que forman el tripartito, o el triciclo como nos llamaban de 1995 a 1999, gobierna la ciudad de Manlleu; por el otro, la oposición está formada por Convergència i Unió, el Partido Popular y Plataforma per Catalunya. Todos estos portavoces, incluido el de Plataforma per Catalunya, lideran conjuntamente con la alcaldía todas las políticas de gestión de la diversidad, porque creemos que ésta supone un gran desafío para las poblaciones.

La inmigración está creciendo a marchas forzadas en muchas localidades, y lógicamente se convierte, en el programa, en el primer reto al que debemos enfrentarnos los gobiernos municipales y los representantes políticos. El modelo que tenemos es el liderazgo del alcalde junto con todos los portavoces políticos. Esto se lleva a la práctica con una reunión mensual donde nos encontramos todos –aunque hay algunos grupos que no asisten a la reunión, pero yo creo que todos han de ser responsables

de sus actitudes– y donde es necesario que todos asistan y se “mojen” para evitar que, como en las elecciones de 1999 haya un uso de la inmigración en el programa electoral de algunos partidos políticos que puede provocar distorsiones. Un objetivo tiene que ser, por tanto, que el reto de la inmigración sea un reto de Bienestar Social, de Promoción Económica, Hacienda, Turismo, Juventud, Deportes, Cultura, etc. Y para conseguir este trabajo transversal, lo tiene que liderar la alcaldía.

Otro método que utilizamos en Manlleu es el contacto diario con la realidad. Normalmente lo hacemos a través de una reunión mensual en la que participamos el alcalde y otros líderes políticos que quieren asistir, y aprovechamos para ir al barrio del Erm, donde reside el porcentaje más elevado de inmigrantes, un 45% aproximadamente. Celebramos estos encuentros anuales con los representantes de la asociación de vecinos y, éste es un elemento que hay que tener en cuenta, también con representantes particulares, con aquellas personas “líderes” que pueden encender el fuego en cualquier momento con sus comentarios; unos comentarios primarios, si quieren considerarlos así, pero que pueden crear bastantes problemas y provocar que una situación se descontrole. Cada mes, por tanto, vamos al barrio y escuchamos sus propuestas y demandas, y las atendemos, en la medida de lo posible, lo más rápido que podemos. Muchas veces se trata de pequeñas cosas, pequeños detalles no muy costosos, pero que si el Ayuntamiento las puede arreglar rápidamente, la gente se siente escuchada. Esta relación de confianza también permite que, cuando hay un problema, sea más fácil que lo expliquen.

Además de estas reuniones mensuales, desde la alcaldía también nos reunimos con estas personas que tienen un cierto liderazgo y que, como mencionaba anteriormente, pueden avivar el fuego con sus comentarios y generar un malestar entre la población. En estas reuniones, donde hablamos y los escuchamos, normalmente nos explican las mismas cosas; aquéllas que hacen referencia a los problemas diarios como la ocupación del espacio, el ruido, la pequeña delincuencia de la droga, etc. Pienso que estas visitas son otro elemento que nos permite, y toco madera, que el barrio esté tranquilo. Creo que es muy importante, además, que en un barrio donde hay mucha inmigración, se vaya viendo la presencia de su alcalde y de sus líderes políticos; no hay que hacer demagogia, sólo interesarse por los problemas que hay en el barrio. Es importante esta proximidad con los políticos, sin hacer demagogia, para que la gente nos vea y, sobre todo, para solucionar estos pequeños detalles que, en caso contrario, a veces, hacen que una situación bastante tranquila se convierta en una manifestación delante del Ayuntamiento, que salga en los medios de comunicación y que, por tanto, se magnifique el problema.

Ha sido una exposición eminentemente práctica, ya que a pesar de que la teoría es muy útil, para nosotros ha sido muy valioso gestionar la realidad de la diversidad de Manlleu con estas pequeñas cosas: el contacto directo con las asociaciones de vecinos, particulares, etc. De momento, y Manlleu no se caracteriza por tener muchos problemas con una repercusión en todo el país, ésta es la manera que más nos ayuda a gestionar el tema de la diversidad. Como dice una frase muy nuestra y que me gusta mucho, en la gestión de la diversidad hay que hace *“poca fressa i molta endreça”*.

LA GESTIÓN LOCAL DE LA INMIGRACIÓN: LA EXPERIENCIA DEL DISTRITO DE CIUTAT VELLA DE BARCELONA

Carles Martí

Concejal del distrito de Ciutat Vella, Ayuntamiento de Barcelona

En mi intervención, querría intentar transmitir la sabiduría, seguramente aún no tanta como la de Rotterdam, que sobre esta cuestión ha ido acumulando, durante los años, el distrito de Ciutat Vella. Como complemento al título de esta mesa redonda –gestión local para un fenómeno europeo– creo que la raíz del tema de la inmigración radica en la política mundial, en la política en mayúsculas. Hay un grifo que está manando y que llega a los municipios y a los barrios que deben gestionar este fenómeno localmente, pero el instrumento principal para gestionar este fenómeno global –cerrar o abrir el grifo; que nos llegue en mayor o menor grado– se encuentra fuera de la capacidad de control local. Por tanto, buena parte de nuestros esfuerzos cuando pensamos en este fenómeno tienen que estar fuera de esta capacidad de actuación, y deben dirigirse a las políticas globales, a nuestra capacidad de influir a través de otros instrumentos porque, y creo que es suficientemente evidente, al final, todo revierte sobre nosotros, sobre el territorio concreto.

Esta conclusión no nos tiene que llevar, sin embargo, a la inactividad o a la desesperanza, ni tampoco a pensar que hay un determinismo insalvable, porque el fenómeno de la inmigración tampoco es una novedad. A lo largo de la historia de la humanidad, incluso diría que la excepción es el hecho contrario, el estado natural de las cosas han sido los movimientos de las poblaciones en la búsqueda de futuros mejores. Y a partir de aquí, todo lo que de complejo y positivo tiene, porque la evolución de la historia de la humanidad está hecha de estos movimientos. Estas son reflexiones generales, que como se ha dicho de una manera acertada anteriormente, es positivo analizarlas y tomarlas en consideración, ya que siempre se acaban concretando en un territorio determinado, con unas circunstancias, condicionantes y realidades precisas. En este punto, haré unas breves y sintéticas reflexiones sobre cuáles son las ideas clave y cómo abordamos el fenómeno de la inmigración. Y quisiera hablar brevemente de nuestro territorio, porque insisto en la idea de que cada territorio condiciona también la manera de abordar el fenómeno, a pesar de que las claves, a veces, puedan ser las mismas.

Cuando hablamos de Ciutat Vella, del Raval, estamos hablando del centro de la ciudad histórica; estamos hablando, por tanto, del lugar donde todo ocurre primero. Un centro es donde surgen las cosas, porque es el primer lugar donde se encuentran, donde se crean y se desarrollan los fenóme-

nos. Así, Ciutat Vella es el primer lugar donde hemos tenido constancia de la fuerte presencia de la inmigración y, por tanto, quiere decir que tenemos, a diferencia de otros lugares, una cierta experiencia. En muchos casos, estamos rozando la década cuando hablamos de temas vinculados con la inmigración, un hecho que proporciona una cierta perspectiva y una cierta capacidad para mirar hacia atrás. Al mismo tiempo, el hecho de ser el primero en recibir el impacto, la novedad, también implica ser el primero en poder resolverlo, sobre todo cuando estás en el centro de la ciudad, ya que en general un centro siempre dispone de más recursos que una periferia. Un centro dispone de instituciones, espacios donde poder reflexionar, actuar, compensar, complementar una realidad nueva o un fenómeno nuevo. Un fenómeno nuevo que puede pesar o puede encaminar el territorio hacia una cierta dirección, porque desde un centro se puede afrontar con herramientas e instrumentos que contrarresten esta circunstancia. Ciutat Vella es el centro de la ciudad, y casi todas las instituciones públicas y sociales están aquí; disponemos de recursos directos e indirectos que nos permiten trabajar el fenómeno de la inmigración de una manera especial y diferente, seguramente más potente, en comparación con otros barrios o ciudades de Cataluña.

Otra consideración que hay que hacer sobre Ciutat Vella es que nos encontramos en un centro en transformación, que vive un proceso de cambio. Hace ocho o diez años, cuando la inmigración comenzó con más fuerza –los datos de crecimiento de ese período son realmente espectaculares– el centro histórico ya se estaba transformando. Ya se habían iniciado aquellos cambios necesarios para, al menos, conjurar el riesgo de gueto masivo, ya que además de ser un centro que se estaba transformando urbanísticamente, también había todo un proceso de regeneración social, urbana y económica muy avanzado. Esta situación ha permitido que el riesgo de gueto no fuera del 100% como podía pasar en otros barrios de Cataluña, España o Europa, sino que estaba alrededor del 40% porque la transformación de barrio ya había llegado a un 60%. Estos cálculos, presentados a groso modo, están relacionados con la planificación que hizo, a principios de la década de los ochenta, el Ayuntamiento sobre cómo se tenía que transformar el centro urbano para que continuara siendo un centro que alimentara y diera sentido al conjunto de la ciudad, del área metropolitana y del país. Hay que añadir que Ciutat Vella había sufrido importantes alteraciones con el cierre del mercado central, la estación central, los cambios del puerto, etc. y se tenía que regenerar la vivienda, el espacio público y la actividad económica del barrio. Por lo tanto, en los momentos de crecimiento del fenómeno migratorio, ya se había llevado a cabo buena parte de la regeneración del barrio, y ésta es una característica importante, ya que el proceso de transformación de Ciutat Vella le proporcionaba unas herramientas y un impulso para continuar el proceso de transfiguración. Rectificando, por tanto, un poco este proceso ya pensado, se ha permitido coger bien el crecimiento notable del fenómeno migratorio en el centro de la ciudad de Barcelona. Más tarde retomaré este punto porque lo considero la clave de un posible éxito en este ámbito.

Sintetizaré cómo hemos abordado nosotros este fenómeno. En primer lugar, desde el conocimiento: ante un fenómeno como éste, no hay que esconder, bajo ningún concepto, la cabeza debajo del ala. El hecho existe y hay que abordarlo y conocerlo: la gente debe empadronarse, y debemos saber quiénes son, dónde viven, qué hacen, por qué están aquí, etc. Hay

que saberlo todo porque el fenómeno de la inmigración es a la vez compacto y absolutamente diverso: todos son inmigrantes pero, como ha dicho Gérard Oude, todos son diferentes. Las expectativas, las procedencias, las culturas o la antigüedad, entre otros aspectos, son elementos que no tienen nada que ver en cada caso y, por tanto, todo lo que signifique saber qué está pasando con detalle es imprescindible. La conclusión que se puede extraer de este conocimiento es que ocurren una serie de fenómenos nuevos, pero es especialmente interesante remarcar que, según nuestra experiencia, hay una serie de fenómenos que vuelven. En la década de los ochenta, nuestro Estado de bienestar y el acelerado crecimiento económico consiguieron erradicar todo un conjunto de cosas que ahora vuelven, principalmente porque tienen relación con comportamientos de personas que se encuentran de nuevo en la misma situación que un importante volumen de nuestra población durante la década de los sesenta y setenta. Reaparecen, por tanto, todo tipo de fenómenos, tanto en positivo como en negativo, aunque hay que señalar que no aparecen sistemáticamente para todos los inmigrantes ya que, evidentemente, no todos los inmigrantes se comportan igual. Los fenómenos van apareciendo aquí y allá: desde aumentar la religiosidad, es decir la asistencia a los centros de culto (también católicos) hasta las actitudes en el espacio público, las maneras de entender el comercio o cosas tan prosaicas como orinar en la calle. Por lo tanto, una primera línea antes de desarrollar otras ideas es la necesidad de conocer fenómenos que se pueden analizar como novedades o reapariciones.

Un segundo elemento necesario es una nueva organización para responder a los fenómenos nuevos porque desde los viejos instrumentos, lógicamente, no de les puede dar respuesta. Hablamos de una organización social y administrativa; la social se organiza, como sabéis, rápidamente porque nuestra sociedad es viva y aparecen organizaciones, espacios de pensamiento, etc. En la Administración, sin embargo, este proceso nos cuesta un poco más, aunque estamos trabajando en ello: soy un firme partidario de la existencia de áreas, departamentos especializados, con gente que entienda qué está pasando, por qué está pasando y, obviamente, que sepan hacia donde hay que ir. Esto significa que debemos tener una tendencia hacia estructuras organizativas especializadas, con personas que cumplan una doble función: por un lado, de *backoffice*, de saber qué está pasando, de estar detrás del servicio para poder dar elementos a los responsables políticos que, de esta manera, podrán determinar mejor las actuaciones futuras y, por otro lado, dar apoyo a los servicios que tienen que ser universales, pero que sin este apoyo especializado no funcionarán correctamente. La inmigración es un fenómeno transversal que demanda especialistas –porque contrariamente a lo que se piensa normalmente, cuanto más transversal es un fenómeno, más especialistas requiere– para saber realmente cómo repercute en todos los campos. Esto requiere de un plan –que es un trabajo fácil para los que trabajamos en los ayuntamientos dada la experiencia en otros campos– con una idea clara, bajo supervisión política y, lógicamente, con recursos y la capacidad de organización para dar respuesta a ello.

Un tercer nivel tiene relación ya no con la respuesta organizativa, sino con la prestación de servicios. En este sentido, hay que tener en cuenta, y parece obvio pero hay que reiterarlo porque en la mayoría de los casos no se cumple, la necesidad de recursos por parte del Estado de bienestar, espe-

cialmente cuando parece que tambalea. Estoy completamente convencido de que en esta situación se necesita una respuesta de fondo, un crecimiento del servicio público y del Estado de bienestar porque no podemos dejar de atender a los ciudadanos que atendíamos hasta ahora, pero tampoco podemos dejar de atender a los recién llegados. Por lo tanto, hay que doblar el presupuesto, destinar más recursos, y lo que haga falta, o no lo conseguiremos. Creo que no tenemos otro remedio que interiorizar que las grandes prioridades de las administraciones deben empezar a bascular hacia el aumento de las prestaciones del Estado de bienestar en genérico. Así cuando se habla de la necesidad de construir más carreteras, porque realmente el país las necesita, también hay que decir que debemos dedicarnos a los problemas de fondo, porque quizás no nos servirán ni las carreteras nuevas que haremos porque tendremos problemas más profundos. En este punto, por tanto, hay que hacer una serie de reflexiones que, además, hay que mantener de manera firme. Como ya os he avanzado respecto a los servicios, éstos tienen que estar muy reforzados desde el punto de vista cuantitativo pero, en cambio, no deben cambiar desde el punto de vista cualitativo. El Estado de bienestar es para todo el mundo, y debe igualarnos a todos respecto a las rentas y las capacidades. Esto no implica que estos servicios del bienestar no hayan de estar apoyados por este *backoffice* –traductores, conocedores del tema, especialistas, etc.– pero el servicio se debe prestar a nivel universal porque, en caso contrario, creo que avanzamos hacia segregaciones de todo tipo. Por lo tanto, no estoy de acuerdo en los barrios sólo para inmigrantes, o en construir 10.000 casas para poner inmigrantes. De ninguna manera. Hay que construir las 10.000 casas pero no situarlas todas en el mismo barrio. Esto pide más recursos y capacidades.

Por lo tanto, un no rotundo a la segregación en la prestación de servicios y las actividades. Y creo que éste es el reto, un reto que necesita del *backoffice*, y que es muy complicado de gestionar porque, a veces, por ejemplo, en las escuelas no quieres hacer esta segregación pero las familias la hacen aunque no quieras; el asunto se nos escapa de las manos. Por tanto, lo que estoy diciendo no es tan obvio ni natural; lo más natural es la segregación, porque tanto para los inmigrantes como para los no inmigrantes, ésta puede ser más cómoda. La segregación los hace sentir más seguros y cómodos y normalmente les cuesta ver a medio plazo; sus redes de conocimiento, sus comidas, etc. continúan siendo las mismas. Y los poderes públicos debemos hacer un gran esfuerzo para evitar esta segregación.

Un cuarto tema hace referencia a los aspectos de convivencia que no tienen ninguna relación con la prestación de servicios y que son también, obviamente, muy importantes. De manera básica, nuestros derechos y nuestras leyes son las que tienen que prevalecer, no puede ser de otra manera: si vivimos en una democracia, si somos capaces de hacer posible que esta democracia se amplíe y se regenere, que haya oportunidades para los que vengan a participar, deben prevalecer el derecho y las leyes que tenemos. Evidentemente, este corolario tiene que ir acompañado de la participación y tenemos que ser capaces de estar abiertos a ella. Al mismo tiempo, hay otro elemento muy importante que tenemos que tener en cuenta, que es el reconocimiento de lo que son. Tenemos que reconocer a las personas inmigrantes y no les tenemos que negar, porque nos equivocáramos, su personalidad y su identidad. Una cosa es la cuestión objetiva positiva, que son las leyes, es decir las normas estructurales, y otra

es su identidad, que no tenemos que negar ni pensar que es inferior. No tenemos que hacerlo porque, en primer lugar, no es cierto, pero además, hacerlo sería una equivocación estratégica, porque sólo desde su propia identidad, desde su propio autoreconocimiento conseguiremos la integración. Estoy a favor, por tanto, de apoyar, por ejemplo, a las mezquitas o a determinadas cuestiones. No con dinero público directamente –no sufragaremos centros de culto islámico o de cualquier otra confesión cuando intentamos no hacerlo con el catolicismo– pero sí intentando dar facilidades, intentando no rechazarlo o verlo como un problema, para que existan los diferentes espacios de reconocimiento, autoafirmación y de identidad. Debemos hacer el esfuerzo, al mismo tiempo, de compartir los espacios comunes; es decir, los espacios públicos, pero también las fiestas mayores, los equipamientos, etc. Los espacios que queremos públicos y de todos deben ser compartidos completamente. Todo esto es muy fácil de decir y muy difícil de hacer, pero me parece que bajo estos criterios vamos avanzando, hemos ido avanzando, diría que más o menos por el buen camino y con resultados satisfactorios.

Antes de llegar a la última conclusión, me gustaría señalar que a pesar de todas las dificultades existentes, que son enormes y objetivas y que no deben negarse, creo que el “éxito” es posible. Es decir, que la convivencia normal –que no quiere decir sin problemas ya que cualquier convivencia siempre genera un determinado nivel de problemas–, la convivencia razonable, la convivencia dinámica pero existente es posible. Y es posible, como decía al principio, sobre la base de vigilar siempre la mezcla: la mezcla de actividades, de usos, de funcionalidades. Una ciudad, un barrio debe tener su personalidad, su singularidad. Pero, al mismo tiempo, debe tener siempre aquello que una ciudad necesita porque en caso contrario, se empieza a romper algo y se convierte en un espacio que no es ciudad. Debemos conseguir, y en el centro de la ciudad de Barcelona lo queremos y buscamos, y parece que lo estamos encontrando aunque no es fácil, este equilibrio dinámico de cualquier tipo de usos y actividades que atraigan, de manera diferente, a gente para que viva y utilice la ciudad. Yo diría que aquí está el fondo de la cuestión.

Finalmente, y para acabar, permitidme un reflexión imprudente de ámbito cultural. Creo que, a diferencia de otras situaciones, los catalanes tenemos una gran suerte con la cuestión de la inmigración, a pesar de que somos un país culturalmente no estable, en el sentido de que nuestra cultura se encuentra en una situación precaria y nuestro idioma tiene dificultades. Pero a pesar de todo esto, o precisamente por esto, creo que nuestra capacidad para integrar es mucho más poderosa y mucho más potente que la de otras culturas ya que –me personaréis y discreparéis– me parece que cuando un inmigrante habla catalán, la capacidad de verlo como uno de los nuestros es infinitamente superior que cuando habla francés en Francia o castellano en España, aunque lo haga perfectamente. Necesitamos reforzarnos como cultura y por esta razón somos conscientes de la necesidad de que llegue gente nueva y que aprenda nuestro idioma, y que de una manera u otra nos refuerce y nos mantenga. Otras culturas mucho más poderosas o más potentes no tienen en absoluto este sentimiento ya que el conocimiento del idioma por parte del inmigrante no lo asimila ni integra como parece que hacemos nosotros. Esta última reflexión, un poco *off the record* es par mí significativa y me parece que nos da un plus de esperanza y expectativa que quería compartir.

LA GESTIÓN LOCAL DE LA INMIGRACIÓN: EL COMITÉ DE LAS REGIONES Y LA EXPERIENCIA FLAMENCA

Luc Van den Brande

Senador, Bélgica. Miembro del grupo PPE, Comité de las Regiones

Las recomendaciones del Comité de las Regiones

En estos últimos años, el Comité de las Regiones ha prestado gran atención a la política europea de inmigración y asilo, tal como se advierte en los comentarios vertidos en los dictámenes del Comité de las Regiones sobre las Comunicaciones de la Comisión, sobre los documentos de trabajo de la Comisión y sobre las propuestas para una decisión del Consejo o directiva. Además, en lo que respecta a la política de inmigración y de asilo, el Comité de las Regiones ha organizado varios debates en las reuniones y audiencias de la Mesa.

En estos debates y dictámenes, el Comité de las Regiones insistió, entre otras cosas, en los siguientes puntos respecto al papel de las autoridades locales y regionales:

- Una política de inmigración que esté demasiado centralizada, a nivel nacional, generará dificultades, puesto que el papel de las autoridades locales y regionales es demasiado insignificante comparado con sus responsabilidades. Regiones y municipios son los responsables de ocuparse de la integración de los inmigrantes. Las autoridades locales son las encargadas de ofrecer, sobre el terreno, servicios para inmigrantes y refugiados. Conocen más que ningún otro tipo de autoridad pública el impacto de los programas de integración y las condiciones previas para hacer que funcionen. Estas autoridades locales tienen contacto directo con los recién llegados y con las comunidades étnicas minoritarias establecidas en la localidad. Su experiencia práctica directa debe servir de orientación y guía a las instituciones nacionales y de la Unión Europea a la hora de tomar decisiones políticas sobre estos asuntos.

Por lo tanto, el Comité de las Regiones hace hincapié en que debe de haber una participación activa de las autoridades locales y regionales, así como de los actores sociales y la sociedad civil.

- La Unión Europea debe ayudar a las autoridades locales y regionales a sobrellevar las responsabilidades relacionadas con la inmigración en su territorio, puesto que son dichas autoridades las que afrontan directamente la tarea de acoger a los solicitantes de asilo y a los refugiados. Las autoridades territoriales deben recibir ayuda para acoger a estas personas de acuerdo con la Carta Europea de los Derechos Humanos.

- El Comité de las Regiones recalca el papel crucial de las autoridades locales, cuya responsabilidad en las áreas de vivienda, planificación, educación, sanidad y mercado laboral influyen directamente en la integración y pueden fomentar la inclusión social y el establecimiento de comunidades sostenibles.
- El Comité de las Regiones subraya que la integración es un proceso de dos direcciones y que tanto los inmigrantes como la población autóctona deben esforzarse para poder alcanzar una verdadera cohesión social.
- Las políticas de integración deben ir acompañadas de estrategias de apoyo para hacer frente al racismo y la xenofobia.

La gestión local (y regional) de la inmigración/integración en Flandes

Se tienen en consideración dos grupos de inmigrantes.

En Flandes, al igual que en otras muchas partes de la Unión Europea, existen dos grupos de inmigrantes que merecen una especial atención en el contexto de la integración.

En primer lugar están los recién llegados quienes, sin apoyo, corren el riesgo de terminar en una situación de marginación. Tienen que construirse un nuevo marco de referencia y familiarizarse lo antes posible con la sociedad en la que han desembarcado. Deben contar con los medios necesarios para poder funcionar independientemente en el nuevo entorno.

El segundo grupo se refiere a los inmigrantes llegados con anterioridad (*oldcomers*). Se trata de los inmigrantes que hace tiempo que viven en Flandes y que, por un motivo u otro, han terminado en una posición desfavorecida. Están desempleados o no están suficientemente cualificados para el trabajo, tienen pocas perspectivas de futuro, participan poco o nada en la sociedad y tienen un conocimiento escaso o nulo de la lengua neerlandesa.

Los instrumentos para solucionar los problemas de los más desfavorecidos podrían ser en gran parte los mismos para ambos grupos. Aquí nos concentraremos en el grupo de adultos, aunque en Flandes también se hayan llevado a cabo acciones específicas para menores, en particular en el contexto de la educación de los recién llegados.

La región flamenca y las autoridades locales desempeñan un papel primordial en la política de integración de los inmigrantes. Intentaré referirme a esto dando una visión de conjunto del modo en que se enfoca esta integración. Y, como conclusión, intentaré resumir las cuestiones derivadas de esta política de integración.

El proceso de naturalización primario y secundario

El Gobierno flamenco considera la naturalización de los inmigrantes como un proceso interactivo en el que el Gobierno ofrece a los extranjeros un programa específico que les brinda la oportunidad de familiarizarse con su nuevo marco social y a su vez contribuye a que la sociedad acepte a los

inmigrantes como ciudadanos de pleno derecho, con el objetivo de que dichos inmigrantes participen plenamente en la sociedad.

La naturalización sigue el llamado “proceso de naturalización”, dividido en una fase primaria y otra secundaria. El proceso primario está destinado a aumentar la autonomía del recién llegado, mientras que el proceso secundario se orienta hacia la plena participación en la sociedad.

El proceso primario

Las autoridades locales son responsables del proceso de naturalización primario. Las oficinas de recepción se establecen a nivel de las autoridades locales o, por lo general, a nivel intermunicipal. Los recién llegados son recibidos en estas oficinas y un “compañero de proceso” ayuda al recién llegado a desarrollar un programa educativo. La intención es que el programa encaje al máximo con la educación, las posibilidades y los intereses del recién llegado. El objeto del ejercicio es un trabajo hecho a la medida. Este programa educativo incluye tres temas recurrentes:

- un paquete de lengua neerlandesa,
- un curso de orientación social,
- un programa de orientación profesional.

El carácter y el nivel del *paquete de neerlandés* se adapta al grado de formación educativa de los recién llegados.

La fase de “*orientación social*” se ofrece en la lengua de los recién llegados para que alcancen lo antes posible las capacidades básicas necesarias para funcionar independientemente.

El programa de “*orientación profesional*” ayuda al recién llegado a planificar su futura trayectoria profesional, por ejemplo, ofreciéndole información sobre el mercado laboral y las posibilidades de formación.

La preparación del proceso primario completo, que no debe durar más de un año, corre a cargo del supervisor del proceso, que es un colaborador próximo y permanente para el recién llegado y debe garantizar el enfoque integral: además de organizar los programas educativos, también debe observar con atención las posibilidades de empleo, los aspectos socioculturales, los aspectos de bienestar, etc.

El proceso secundario o de seguimiento

El proceso secundario se ajusta a la prioridad que haya elegido el recién llegado para sí mismo: en la mayoría de los casos es el empleo, aunque algunos optan por la formación adicional. El proceso secundario ya no está supervisado por las oficinas de recepción de las autoridades locales, sino por los centros educativos normales a los que se dirigen estos inmigrantes después del proceso primario, o por el VDAB (instituto de empleo flamenco), donde las personas en cuestión pueden seguir una formación profesional específica bajo la supervisión de un asesor de naturalización.

Participación proporcional en el mercado laboral

Al margen de la política de naturalización anteriormente mencionada, la región flamenca también ha desarrollado una política para animar a las empresas a adoptar una política de contratación proporcional de personas no belgas en el mercado laboral público y privado. Se incentiva a las empresas para que implementen el concepto de “gestión de la diversidad” en su política de recursos humanos. Esto implica la retirada planificada de los obstáculos discriminatorios o la adopción de medidas para aumentar la movilidad vertical y horizontal de inmigrantes y reducir sus posibilidades de salida. Para alcanzar estos objetivos, las empresas deben redactar un plan de acción positivo. Las empresas deben constar como “mejores prácticas” y funcionar como empresas modelo, produciendo un efecto multiplicador. El Gobierno flamenco proporciona a estas empresas ayudas financieras adicionales con este fin.

Para desarrollar esta política, el Gobierno flamenco firmó una serie de acuerdos con los sindicatos, el sector de las pymes y las patronales.

Algunas cuestiones sobre esta política de integración

Se han planteado una serie de cuestiones y puntos de fricción en relación con esta política de integración en el contexto flamenco. A continuación voy a destacar los más importantes:

- No hay garantías de un proceso secundario

El objetivo de la naturalización es la plena participación en la sociedad. Sin embargo, muchos de los recién llegados, tras completar el proceso primario, no encuentran una oferta secundaria. El inmigrante tiene garantizada una oferta de entrada, pero no un programa de seguimiento. A la larga, esta situación puede socavar la política de naturalización. Por eso el nuevo Gobierno flamenco ha dispuesto más recursos para esta área.

- Se presta poca atención al aspecto social

Algunos dicen que el proceso primario debe prestar mayor atención al llamado “proceso social”, porque este aspecto es un elemento importante de cara a una naturalización eficiente. Dada la situación específica de los recién llegados, se aboga por la creación de una red social durante el proceso de naturalización. De hecho, las investigaciones han puesto de manifiesto que la oficina de recepción de las autoridades locales es a menudo el único punto de contacto social para el recién llegado. El desarrollo de una red social de este tipo puede facilitar, por ejemplo: (1) el fomento de la participación cultural; (2) la introducción de los recién llegados en las entidades deportivas; (3) la mayor participación en las asociaciones de vecinos, etc.

- Desajuste entre la oferta y la demanda

Se estima que el número de recién llegados con derecho a un proceso de naturalización es como mínimo de 10.000 al año, y esto deja a los

inmigrantes desfavorecidos llegados con anterioridad fuera de los cálculos. También es importante recordar que sólo se dispone de un presupuesto y que únicamente una tercera parte de los recién llegados pueden optar al proceso de naturalización: la oferta de cursos de neerlandés es insuficiente, el seguimiento es limitado, etc. El nuevo Gobierno flamenco ha declarado su intención de ampliar la oferta y destinar a voluntarios para los cursos y la preparación de los recién llegados.

- El carácter obligatorio y no obligatorio de la naturalización

Se está produciendo un amplio debate político sobre este tema en Flandes. Todas las partes, con algunos matices, están básicamente de acuerdo con el carácter obligatorio del proceso de naturalización. Los mismos inmigrantes han solicitado que el proceso de naturalización sea obligatorio, ya que esta obligación ofrece mayores garantías de integración para todos. Si el proceso fuera voluntario en cualquier caso, existiría el riesgo de que los más débiles (por ejemplo, las mujeres en el contexto de la reunificación familiar) no pudieran acceder por ellos mismos a estas oportunidades.

Entretanto, la obligación de asistir a clases de neerlandés se ha extendido a todos los inmigrantes ya establecidos de habla no neerlandesa que buscan empleo.

Además, y a partir de ahora, el incumplimiento de la obligación de seguir el proceso de naturalización será objeto de penalización (por ejemplo, la imposibilidad de acceder a las viviendas de protección oficial de renta moderada).

- ¿También una “política de inducción” obligatoria?

El proceso de naturalización, como se ha manifestado anteriormente, debe continuar con un “proyecto de inducción”. El trabajo es probablemente la mejor forma de integración en una sociedad. A través del trabajo, la formación en el puesto de trabajo, el salario semanal, los contactos sociales, etc. los inmigrantes consiguen más oportunidades para desarrollar su potencial y hacerse con un lugar legítimo en la sociedad. En la mayoría de los casos, el trabajo se convertirá en el objetivo de todos los procesos de naturalización. El “proceso de inducción” también ha adquirido un carácter obligatorio: la educación que facilita el Gobierno, la formación y las actividades de la agencia de colocación están supeditadas desde ahora a la obligación de aceptar y seguir el camino indicado.

- ¿Medidas obligatorias para las empresas?

La idea de obligar a los empresarios a contratar a un número fijo de trabajadores inmigrantes ya ha sido discutida a nivel federal en Bélgica (ministro Vande Lanotte). Sin embargo, la comunidad flamenca, con el apoyo de las dos partes de la industria, es de la opinión que los incentivos pueden dar más frutos: animar a las empresas a elaborar planes de acción positivos, acompañar estos planes con ayudas del Gobierno, movilizar a los tutores de trabajo, crear nuevas vías de acceso y, sobre todo, facilitar el acceso efectivo a todas las categorías de la administración pública.

Andrew Geddes

Profesor, Departamento de Estudios Políticos, University of Sheffield

Introducción

Existen, sin duda alguna, muchas formas de valorar el progreso alcanzado en el cumplimiento de los objetivos para la política de migración y asilo de la UE establecida en Tampere en octubre de 1999. Un enfoque que puede ser útil es el análisis tanto del progreso como del contenido de las medidas legislativas específicas y la posterior valoración de las dificultades que en ocasiones se han tenido que afrontar, el escenario del debate político que se ha desplegado entorno a las medidas que la UE ha adoptado en estos campos, así como los progresos prácticos que han tenido lugar en algunas áreas, como la del asilo. Podemos observar además que el progreso ha sido desigual y que algunas áreas han pasado de forma mucho más evidente a formar parte de las competencias de la UE (tales como el asilo) a diferencia de otras (como la migración laboral). El desarrollo de las competencias de la UE en el área de la política de inmigración se ha producido de manera desigual y, por ello, es de esperar que los efectos de la europeización en las políticas de inmigración de los estados miembros se desarrollen de la misma forma.

En este breve documento me gustaría considerar otra manera de enfocar la inmigración y la integración europea cinco años después de Tampere. Una perspectiva que nos pueda ayudar a la hora de reflexionar sobre los desafíos que la UE probablemente tendrá que afrontar en el futuro, ya que la Unión responde a un nuevo marco constitucional y a nuevas propuestas para desarrollar, como las que se destacan en el Programa de La Haya. Para ello, analizaré en primer lugar la naturaleza y el contenido de las relaciones fronteras de Europa y la UE, y las implicaciones que éstas conllevan para la política de inmigración. En mi opinión, existen fronteras territoriales, fronteras organizativas y fronteras conceptuales, y creo que las relaciones entre las fronteras organizativas (como mercados laborales y estados de bienestar), las fronteras conceptuales (de pertenencia y derecho) y las fronteras territoriales (aquellos lugares en los que se ejerce el derecho soberano del Estado a la exclusión) son el componente central de los desafíos futuros para la política de migración de la UE. Concretamente, existe una estrecha relación entre la regulación de la inmigración en las fronteras territoriales europeas y el mantenimiento de las fronteras organizativas. Luego ilustraré

este punto considerando el modo en que la extensión geopolítica y conceptual de los flujos migratorios, combinado con la reconstrucción espacial y temporal de la respuesta política a la migración han proporcionado un nuevo y desafiante marco para la gestión de la migración, en el que ahora la UE interviene en aquellos procesos de decisión que pretenden equilibrar la apertura y el cierre. Todo ello permite, a la sazón, una breve reflexión como conclusión sobre el desarrollo de nuevas formas de relaciones migratorias internacionales y sobre los desafíos para la UE en la medida que la migración y el asilo entran en el campo de la diplomacia internacional.

Fronteras y migración

Resulta, sin duda, bastante obvio señalar que las fronteras juegan un papel decisivo en la política migratoria. Después de todo, son las fronteras y su definición las que dan sentido a la movilidad internacional de la población, puesto que es el poder soberano del Estado que se ejerce en las fronteras el que crea aquellas categorías de migraciones que se deben favorecer y aquellas que se deben rechazar. Por consiguiente, podemos distinguir entre migración “deseada” y migración “no deseada” en relación (normalmente) con políticas estatales teniendo también en cuenta la existencia de formas de migración irregular/ilegal (de las cuales no podemos saber ni su magnitud ni su alcance) que intentan evitar el control de las autoridades estatales.

Los estados, sus fronteras y la categorización de la movilidad internacional de la población que tiene lugar en sus territorios son primordiales para el estudio de las migraciones internacionales. Sin embargo, si esto es así, ¿qué efectos tienen los cambios en las relaciones fronterizas en y entre los estados europeos, que han surgido (aunque no únicamente) de la integración europea, en los acuerdos y en las respuestas a las migraciones internacionales en todas sus formas? Está claro que la naturaleza, la forma y el contenido de las relaciones fronterizas europeas han cambiado como consecuencia de la integración europea, pero también como consecuencia de otros procesos como el papel de la economía internacional y el desarrollo, o la ampliación y la consolidación de las redes migratorias que relacionan los países de origen con los países receptores.

Si nos ponemos a pensar de qué manera han cambiado estas relaciones fronterizas y qué relación guardan éstas con la política de inmigración y asilo de la UE, entonces puede ser de gran ayuda considerar los tipos de fronteras y su relación con la migración, distinguiendo entre fronteras territoriales, organizativas y conceptuales.

Las fronteras territoriales son aquellos lugares (fronteras terrestres, marítimas y aéreas) en los que tiene lugar el derecho soberano a la exclusión. La naturaleza de estas relaciones fronterizas se ha visto afectada por la integración europea debido al paso hacia un mercado único, al desarrollo del espacio Schengen y más recientemente, desde Ámsterdam, a la consolidación de la política de migración y asilo dentro del “pilar” comunitario. Los puntos en los que se ejerce el derecho de exclusión también han cambiado, ya que en cierto modo, las fronteras de Europa

se han movido¹. Esto significa que la UE trata cada vez más de proyectar sus asuntos de prioridades de migración y asilo a estados y regiones circundantes mediante, por ejemplo, medidas para abordar las “causas profundas”, el desarrollo de diálogos sobre migraciones, la búsqueda de “soluciones duraderas” al asilo, y los intentos de establecer acuerdos de readmisión con los países de origen.

Las conclusiones de Tampere resaltaban, entre otras cosas, un enfoque de la migración basado en las causas profundas y la importancia de las relaciones con los países terceros. En Tampere se esbozaron los componentes de una “política común de migración y asilo” que incluía: “un enfoque global de la migración que trate los derechos humanos y políticos, y los asuntos de desarrollo en países y regiones de origen y tránsito”. Se invita a los estados miembros “a que contribuyan [...] a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión. Otro elemento clave para lograr el éxito de esta política será la colaboración con terceros países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo”². Desde Tampere, la Comisión Europea ha seguido un enfoque en dos fases cuyo propósito es crear un marco legal básico centrado en el desarrollo de normas mínimas en aquellos artículos del Tratado introducidos en Amsterdam, y emplear el método abierto de coordinación para fomentar una gradual convergencia en legislación, política y experiencias. Las preocupaciones de los estados miembros se han centrado básicamente en el asilo, la inmigración irregular, la readmisión y el retorno.

Esta dimensión “exterior” de la política de migración y asilo de la UE enturbia la distinción entre seguridad interna y externa, y entre asuntos de política interior y exterior. Tal como apuntó el ministro del Interior británico, Jack Straw, en la “declaración de intenciones” del *Foreign and Commonwealth Office*, “la política exterior ya no es realmente exterior”. Con estas palabras el ministro se refería a que asuntos como la trata y el tráfico ilegal inciden en las agendas de los ministros de exteriores³.

El Grupo de Alto Nivel (HLWG por sus siglas en inglés) sobre migración significó la plasmación de las dimensiones interpilares en la gestión de la UE sobre migración, con repercusiones para las políticas exterior y de seguridad, de interior y justicia, de comercio y desarrollo, así como para las unidades/departamentos encargadas de gestionar estas políticas. Las dimensiones interpilares de la migración y el asilo se han evidenciado en el sí del Grupo de Alto Nivel sobre ‘Migración y Asilo’ de la UE. El HLWG se creó a partir de una iniciativa del gobierno de Países Bajos. En el Gobierno holandés, la responsabilidad de las competencias sobre migraciones internacionales y refugiados recae en el Ministerio de Asuntos Exteriores y no en el Ministerio de Justicia, que en general es responsable de dichas competencias sobre migraciones y refugiados. Así, el enfo-

1. E. Guiad. “Moving the Borders of Europe”, conferencia inaugural, Universidad Católica de Nijmegen, 30 de mayo de 2001.

2. Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Tampere, Octubre 1999.

3. Foreign and Commonwealth Office (2003) *UK International Priorities: A Strategy for the FCO*, Cm 6052, (Londres: HMSO).

que de la UE reflejó este intento holandés de “integrar” las dimensiones interior y exterior de la política de migración⁴.

En 1999, el HLWG elaboró los planes de acción para Afganistán, Albania, Irak, Marruecos, Somalia y Sri Lanka, el propósito de los cuales era coordinar la respuesta de la UE y relacionar los intereses de seguridad, política exterior y desarrollo con la protección de los derechos humanos, la democratización y el Estado de derecho, el desarrollo social y económico, la reducción de la pobreza, la prevención y resolución de conflictos, y el asilo y la migración irregular. El HLWG estaba compuesto mayoritariamente por representantes de los ministerios de Justicia y de Interior (JHA) con relativamente escasa experiencia en el trato con países terceros o con la ayuda para el desarrollo. Los informes fueron criticados por reflejar las prioridades de la UE sobre el control de la inmigración, la readmisión o el retorno, en lugar de intentar alcanzar colaboraciones basadas en un diálogo real.

El plan para Marruecos fue objeto de algunas críticas específicas⁵: la propuesta para el uso de los fondos MEDA para analizar los modelos y medios de las migraciones generó tensión entre el HLWG y los representantes de la Comisión que trabajan en áreas de desarrollo y relaciones exteriores. En la elaboración del Plan de Acción no se consultó con el Gobierno de Marruecos, y en un primer momento éste se negó a hablar de dicho plan con la UE. Hubo una falta de coordinación entre los ámbitos JHA, de relaciones exteriores y de desarrollo de la UE, aunque una consecuencia del HLWG ha sido estimular el establecimiento de una agenda por parte de los representantes de la Comisión que trabajan en desarrollo y relaciones exteriores. Al HLWG le faltaba una base económica, cosa que ha cambiado con los 15 millones de euros asignados para 2003. El HLWG ha financiado, por ejemplo, un programa para promover que los inmigrantes marroquíes establezcan negocios en Marruecos, y otro proyecto que prevé la creación de una caja de ahorros para las remesas de dinero de los emigrantes marroquíes.

El Programa de La Haya vuelve a señalar la importancia de la dimensión exterior del asilo y de la migración: “El asilo y la migración constituyen, por su propia naturaleza, cuestiones internacionales. La política de la UE debería aspirar a ayudar a terceros países, en forma de plena asociación –utilizando si procede los fondos comunitarios existentes–, en sus esfuerzos por mejorar su capacidad de gestión de la migración y de protección de los refugiados, prevenir y combatir la inmigración ilegal, informar sobre los canales legales de migración, resolver determinadas situaciones de los refugiados proporcionando un mejor acceso a soluciones estables, crear capacidad de control de fronteras, mejorar la seguridad de los documentos y abordar el problema del retorno”⁶.

4. Boswell, C. “The external dimension of EU immigration and asylum policy”, *International Affairs*, 79(3). P. 619-38.

5. *Ibid.*, p. 631.

6. Consejo de la Unión Europea, proyecto del Programa Plurianual: “Programa de La Haya; por la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea”, Bruselas, 22 de octubre de 2004.

Las *fronteras organizativas* son los puntos en los que tiene lugar la relación entre los inmigrantes recién llegados (y sus familias) y la sociedad de acogida. Engloban instituciones sociales clave como el mercado laboral, el Estado del bienestar y, para algunos emigrantes, la ciudadanía nacional. En relación con estas fronteras organizativas, cabe destacar la reciente reorganización de las políticas europeas de migración a causa de la preocupación por los cambios demográficos y por la escasez de mano de obra en el mercado laboral. Esto ha motivado unas nuevas y más positivas políticas de migración en los estados miembros de la UE, en particular centradas en personas altamente cualificadas⁷. La migración laboral no es una especie de “bala mágica” que resolverá de forma milagrosa los problemas del mercado laboral y del Estado de bienestar; sin embargo, sí se considera parte de la solución, tanto a nivel de estados miembros como también en el contexto de la ambiciosa Agenda de Lisboa de la UE para la reforma económica⁸. De esta forma, se plantea la cuestión de la capacidad para gestionar la migración además de otros medios con los que llevar a término la gestión de la migración. Sin embargo, en las fronteras organizativas se ha hecho una clara distinción entre los flujos migratorios “deseados” y los “no deseados”. Por ejemplo, la relación entre solicitantes de asilo y estados del bienestar/mercados laborales se ha debilitado a causa de los esfuerzos para excluir a los solicitantes de asilo del acceso al mercado laboral y de los beneficios sociales generales, con la esperanza de que esto sirva como efecto disuasorio y facilite la expulsión de las personas con solicitudes denegadas⁹.

Las *fronteras conceptuales* son ideas más difusas, aunque no menos importantes, sobre pertenencia y derecho que se manifiestan en las políticas de “integración de los inmigrantes”. El desarrollo de estas políticas estaba estrechamente ligado al contexto institucional nacional, con diferencias muy notables entre países, y a la configuración de las comunidades nacionales proyectadas¹⁰. En algunos de los ‘viejos’ países de inmigración, como el Reino Unido, Suecia y los Países Bajos que habían adoptado previamente algún tipo de respuesta multicultural a la migración, ha habido una reorientación de las políticas para dar énfasis a la integración socioeconómica, a la adaptación al mercado laboral y a las habilidades lingüísticas. La UE ha empezado a jugar un papel en la integración de los inmigrantes como señalan, por ejemplo, las directivas de junio de 2000 para combatir la discriminación por motivos raciales y étnicos y el desarrollo de indicadores para evaluar la posición en el mercado laboral de las minorías étnicas e inmigradas en Europa¹¹.

7. McLaughlan, G. y Salt, J. *Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers*, Londres: Migration Research Unit, Geography Department, University College London. 2002.
8. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23-24 de marzo de 2000.
9. Bloch, A. y Levy, C. *Refugees, Citizenship and Social Policy in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; M. Bommes y A. Geddes (2001), *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the welfare State*, Londres: Routledge. 2002.
10. Geddes, A. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, Londres: Sage, 2003.
11. Consejo de la Unión Europea, reunión número 2618, Asuntos Internos y de Justicia, comunicado de prensa, 19 de noviembre de 2004.

Se podría argumentar que los retos asociados con la gestión de migración surgen de los intentos de establecer relaciones sociales y políticas en las fronteras territoriales, organizativas y conceptuales de Europa. En los últimos avances a nivel de la UE ha habido intentos para proyectar las fronteras territoriales de Europa hacia los estados y regiones circundantes con la intención de mantener las fronteras organizativas. La reorientación más positiva de las políticas de migración laboral ha ido acompañada de intentos de asegurar que las formas “no deseadas” de migración queden excluidas del territorio de los estados miembros. Estas relaciones fronterizas pueden, ahora, englobarse en un contexto más amplio relativo a los flujos migratorios y a las respuestas políticas.

Ampliación y reconstrucción de la migración en Europa

Tanto la política como las políticas de migración han experimentado cambios radicales en Europa desde finales de los ochenta, con repercusiones significativas en la gestión de la migración. Muchos de los cambios son, evidentemente, más perceptibles en el si de los estados miembros de la UE, pero hay elementos comunes de referencia que pueden ayudar a comprender, en el contexto más amplio de la UE, la relación entre fronteras y migración, y los desafíos a los que probablemente deberá enfrentarse la UE en el futuro. Para hacerlo, se puede distinguir entre la ampliación geopolítica y conceptual de la migración a Europa y la reconstrucción espacial y temporal de respuestas políticas.

La ampliación geopolítica de la migración queda evidenciada por el hecho de que todos los estados miembros de la UE son países de inmigración. Desde los antiguos países de inmigración del noroeste de Europa hasta los relativamente recientes países de inmigración del sur de Europa, pasando por los nuevos países de inmigración de Europa central y del este. La migración es un asunto en el que la interdependencia entre los estados de la UE es clara, pero que también ha generado desconfianza (por ejemplo, inquietud sobre los controles fronterizos en los nuevos países de inmigración, períodos de transición de hasta siete años para ciudadanos de los estados de la ampliación, dificultades surgidas a raíz de las respuestas europeas al asilo basadas en nociones de solidaridad distributiva). Por ello, migración y asilo son aquellos temas en los que la ‘baja política’ de los movimientos de población se encuentra con la ‘alta política’ de la gestión de fronteras.

La ampliación conceptual de la migración ha experimentado nuevos tipos de migración y nuevas formas de respuesta estatal. El desarrollo de nuevos tipos de migración debe, sin duda, ser considerado en relación con las fronteras de los estados europeos y la categorización que tiene lugar en ellas. No se trata tanto de tener “nuevos” inmigrantes, como de tener “nuevas” categorías en las que situar a los inmigrantes. Los decisores políticos han prestado especial atención al aumento de los flujos de migración irregular relacionados con el tráfico ilegal de personas y la trata de seres humanos¹². Estos movimientos son epifenómenos en el sentido de

12. Consejo de la Unión Europea, *Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union*, 27 de febrero de 2002.

que sin flujos regulares/legales no habría flujos irregulares/ilegales¹³. Son estos aparentemente nuevos flujos migratorios los que han dado lugar a intentos para desarrollar nuevos tipos de respuesta que incluyan una variedad de agentes públicos y privados, así como intentos de exteriorizar la respuesta mediante la inclusión de terceros países en el marco de medidas de control de la UE¹⁴. En el conjunto de estas medidas ha sido especialmente importante una fuerte orientación de seguridad como muestran, por ejemplo, las propuestas para crear una fuerza de la UE para gestionar las fronteras externas¹⁵. Esto deja abierto el tema de la migración y el desarrollo, que también es un componente importante de la dimensión exterior de la política de migración y asilo de la UE.

Una Comunicación de la Comisión de 2003 intentó integrar la migración en las relaciones con terceros países¹⁶. Se establecieron cuatro principios (p. 4-5): respetar la coherencia de las políticas y actividades exteriores mediante un planteamiento global en el cual se incluye la migración y que deberá ser diferenciado por países; abordar las causas profundas; incluir la migración en los informes estratégicos regionales y estatales; ampliar la financiación adicional, inicialmente mediante el presupuesto B7-667 "Cooperación con los terceros países en el ámbito de la emigración" ahora reemplazado para 2004-8 por la línea presupuestaria "Asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo"(AENEAS).

Las posteriores conclusiones del Consejo sobre la integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la UE con países terceros, Migración y Desarrollo de mayo de 2003, establecieron la agenda de la UE en este ámbito. Dichas conclusiones identifican la migración como una prioridad estratégica para la UE; señalan la importancia de afrontar las causas profundas de las migraciones; establecen el marco estratégico con el *Documentos Estratégicos Regionales y Estatales para países MENA*; e insisten en la importancia de incluir el diálogo sobre migración en los presentes y futuros acuerdos de cooperación y asociación. Se identifican las prioridades siguientes: gestión de la migración y lucha contra el tráfico ilegal; mejora de la legislación nacional; prestación de asistencia relacionada con la migración; facilitar un "retorno sostenible". Las conclusiones del Consejo centraron la acción en cinco áreas, que enumero a continuación: facilitar la circulación de inmigrantes cualificados ('brain circulation') y fomentar las actividades de aquellos inmigrantes que desean contribuir al desarrollo de sus países de origen; un uso más eficiente de las remesas de dinero mediante transferencias más económicas y fiables, y también para intentar canalizar su uso hacia inversiones productivas; mejor integración de los ciudadanos de terceros países con residencia legal en estados miembros de la UE, con derechos y

13. Samers, M. (2004) "An emerging geopolitics of 'illegal' immigration in the European Union", *European Journal of Migration and Law*, 6:1, 23-41.

14. Guiraudon, V y Lahav, G. (2000) "A reappraisal of the state sovereignty debate: the case of migration control", *Comparative Political Studies*, 33: 2. P. 163-95.

15. Véase, por ejemplo, la Propuesta de la Comisión de Reglamento del Consejo de 11 de noviembre de 2003 por la que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores.

16. CEC (2002) 703 final "Integrating Migration Issues in the EU's Relations with Third Countries".

obligaciones comparables a los de otros ciudadanos de la UE y posibilidad de participar en la educación y la formación profesional; posibles tensiones entre la contratación de personas altamente cualificadas y el desarrollo; acuerdos de readmisión.

La financiación inicial de las actuaciones de la UE en este ámbito se efectuó mediante la línea presupuestaria B7-667, un programa multianual para asistir a terceros países en la gestión de los flujos migratorios y en la aplicación de los acuerdos de readmisión. La B7-667 se centraba en: mejorar la legislación nacional y los sistemas de gestión de la migración y el asilo; una legislación más eficaz para combatir la inmigración ilegal relacionada con la lucha contra el crimen organizado y la corrupción; la creación de un marco institucional así como asistencia técnica para combatir el tráfico ilegal de personas y la trata de seres humanos; la creación de un marco administrativo de competencias aduaneras y aplicación de las leyes, incluyendo asistencia técnica. Para el período 2004-2008, la línea B7-667 ha sido reemplazada por la línea presupuestaria AENEAS, con una asignación de 250 millones de euros, de los cuales 120 son para el período que finaliza el 31 de diciembre de 2006¹⁷. AENEAS está especialmente dirigida a países que están negociando o que han formalizado un acuerdo de readmisión con la UE: desarrollo de la legislación sobre migración (admisión, derechos, integración, antidiscriminación); desarrollo de la inmigración legal conforme a la situación demográfica, económica y social de los países de origen; desarrollo de la protección de refugiados de acuerdo con la Convención de Ginebra y con el Protocolo de Nueva York; medidas preventivas y legislación contra la inmigración ilegal, el tráfico ilegal y la trata de personas; y readmisión. Se identifican una serie de posibles medidas, incluyendo campañas informativas, asesoramiento a las personas que quieren emigrar, medidas para facilitar el mantenimiento de vínculos entre los emigrantes y sus países de origen, medidas para el desarrollo de las capacidades.

La ampliación geopolítica y conceptual de la migración ha venido acompañada por la reconstrucción espacial y temporal de las respuestas políticas a la migración. La reconstrucción espacial ha intentado reconstruir nuevas formas de gestión de la migración a una distancia espacial de los escenarios políticos nacionales. Esto ha sido muy evidente a través de la UE, pero también mediante varias iniciativas bilaterales y multilaterales. La reconstrucción temporal de la migración ha intentado, por su parte, reconstruir una distancia temporal desde el sistema de trabajadores invitados y la contratación postcolonial de los años cincuenta y sesenta hasta las nuevas formas de inmigración laboral "positiva". Juntas, estas reconstrucciones espacial y temporal subrayan los dilemas principales de la gestión de la migración que se centran en la necesidad percibida de equilibrar la apertura y el cierre en un contexto de desarrollo de las responsabilidades de la UE.

De manera conjunta, la migración y el asilo son ahora asunto de todos los estados miembros de la UE, y ponen de relieve la interdependencia dentro de la Unión, pero también subrayan problemas de desconfianza. Además, han adquirido mayor notoriedad a causa del crecimiento de

17. Regulación 2003/0124 CE.

nuevos y problemáticos flujos migratorios, pero también por la clara necesidad de adoptar políticas más positivas en sintonía con las necesidades del mercado laboral. La búsqueda de soluciones factibles y duraderas para la migración ha adquirido una dimensión UE, aunque todavía perduran lagunas competenciales y susceptibilidades nacionales. Además, el carácter abigarrado y diverso de las migración moderna hace que su gestión sea una tarea muy difícil, especialmente si se tiene en cuenta que las políticas migratorias nacionales han mostrado cierta tendencia al fracaso al evaluar contra fines y objetivos¹⁸.

Conclusiones

El objetivo de este breve documento ha sido poner de relieve los desafíos futuros para la política de migración y asilo de la UE, considerando las fronteras europeas y de la propia UE y su relación con la gestión de la migración. Se ha introducido una distinción entre fronteras territoriales, organizativas y conceptuales. Se ha argumentado que la UE intenta proyectar las fronteras territoriales mediante una cada vez más importante dimensión exterior de la política de migración y asilo con el objetivo de un mejor mantenimiento de las fronteras organizativas y territoriales. El resultado es que los nuevos modelos de relaciones sociales y políticas en el seno de los estados miembros y entre ellos están fomentando nuevas formas de relaciones migratorias internacionales entre la UE y sus vecinos, que tienen implicaciones importantes para el Estado y la sociedad en la UE, aunque también para las relaciones con los estados vecinos. Por consiguiente, el debate sobre la migración y el asilo hace referencia a la naturaleza del poder europeo y su proyección, con Europa aparentemente ejerciendo en este ámbito formas de "poder civil" mientras la UE intenta "en lo máximo posible domesticar las relaciones entre estados, incluyendo las de sus propios miembros y las existentes con estados fuera de sus fronteras. Esto significa intentar dar a los problemas internacionales un sentido de responsabilidad común y estructuras de políticas contractuales que en el pasado se han asociado exclusivamente a los asuntos "de interior" y no de exterior, como es la extranjería."¹⁹ La migración y el asilo entran, de este modo, en el ámbito de la diplomacia en la mediada que la UE intentar influir en el comportamiento de sus vecinos. El debate sobre migración y asilo puede, entonces, mostrarnos interesantes revelaciones sobre relaciones fronterizas, sobre cómo éstas están cambiando y sobre las formas de poder europeo.

18. Castles, S. "Why migration policies fail", *Ethnic and Racial Studies*, 27: 2. 2004. P. 225-27.

19. Duchêne, F. "Europe's role in World Peace". En: R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow Sixteen European's Look Ahead*. Fontana, Londres, 1972.

NUEVOS RETOS Y PERSPECTIVAS PARA LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EUROPEA

Joaquín Arango

*Director, Centro de Estudios sobre Ciudadanía y Migraciones,
Fundación Ortega y Gasset*

Transcurridos cinco años desde la histórica –a los efectos de los asuntos que nos reúnen en este Seminario– Cumbre de Tampere, con un nuevo Parlamento y, sobre todo, con una nueva Comisión, la empresa de construir una política europea de inmigración y asilo se encuentra en el umbral de un nuevo estadio, al que habría de corresponder un nuevo elenco de retos, exigencias y tareas. No obstante, no hace falta ser demasiado crítico o pesimista para temer que la mayor parte de los retos de esta nueva etapa siguen siendo los de la recientemente concluida.

Aunque la evaluación de lo realizado en los cinco años recién concluidos ha sido objeto de sesiones anteriores, una mínima referencia de conjunto a ello resulta obligada cuando se trata de identificar las tareas a acometer. Hay pocas dudas de que la Comisión Europea, bajo el liderazgo del Comisario Antonio Vitorino, que no ha escatimado en esfuerzos, ha puesto en marcha una miríada de iniciativas, tanto sustantivas como instrumentales y metodológicas. Si el empeño y la energía empleados constituyeran la vara de medir, la evaluación sería muy positiva.

En efecto, puede decirse que en los cinco años que nos separan de Tampere la política común de inmigración y asilo ha pasado de la prehistoria al comienzo de la historia. El punto de partida de la segunda etapa de esa construcción difiere no poco del existente hace cinco años, aunque sólo sea por el volumen de literatura producido y disponible y por los instrumentos desarrollados. Sin embargo, los resultados tangibles han sido magros. Se ha sembrado mucho, pero se ha recogido poco. Se han aprobado varias directivas, por lo general de segundo orden, algunas un tanto devaluadas en relación con los proyectos iniciales; pero otras han encallado, entre éstas la directiva que tenía por objeto abrir canales para la inmigración con propósitos de empleo o inmigración económica.

Y han encallado en los formidables arrecifes que suponen las fuertes reticencias de algunos Estados miembros, que a su vez emanan de las resistencias hacia la inmigración, cuando no abierto rechazo, latentes en la opinión pública de no pocos países europeos. Esas reticencias están hechas de una valoración negativa del grado de integración de las poblaciones inmigradas logrado hasta el presente y emanan de sustratos psicosociales de honda raigambre en las sociedades europeas.

Cabe argüir, desde luego, que tales actitudes no son privativas de Europa. En efecto, las actitudes ciudadanas hacia la inmigración parecen estarse enrareciendo incluso en los tradicionales países receptores de inmigración de América del Norte o Australasia, donde la inmigración ha sido un mecanismo esencial en el proceso de construcción de las respectivas naciones. En Estados Unidos, el país de inmigración por antonomasia, las actitudes populares tradicionalmente comprensivas hacia los inmigrantes pueden estar cambiando significativamente en los últimos años como nunca había sucedido antes. Cada vez se manifiestan más temores a la supuesta *inintegrabilidad* de los nuevos inmigrantes –al estilo de Huntington o Sartori–, se oyen voces que lamentan la *pérdida de calidad* de la inmigración, y florecen movimientos "nativistas" y propuestas de *English only*, intentando encontrar en una lengua única que nunca ha tenido carácter oficial el elemento de cohesión que conjure los temores suscitados por una diversidad supuestamente inmanejable. Canadá es la luminosa excepción en este panorama.

Pero la detección de elementos comunes de preocupación no debería servir de consuelo. Las diferencias que aún separan a Europa de las clásicas sociedades ultramarinas respecto de la gestión de la inmigración son demasiado considerables. De hecho, estamos en presencia de regímenes migratorios bien distintos. El de los tradicionales países de inmigración se caracteriza en primer lugar por admitir cada año un elevado número de inmigrantes, a través de cauces legales amplios y, por lo general, sin necesidad de acogerse a derechos o títulos habilitantes. Además, la mayor parte de los nuevos inmigrantes reciben desde el primer momento permisos de residencia de duración indefinida, en la expectativa generalmente compartida de que se incorporen plenamente a la sociedad y muchos de ellos se naturalicen. Puede concluirse, en suma, que Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda tratan la inmigración como un hecho normal, inscrito en la naturaleza de la sociedad, y que casi nadie se atreve a cuestionar.

Por el contrario, el régimen migratorio vigente en Europa se caracteriza ante todo por políticas de admisión muy restrictivas, especialmente en lo que atañe a los que desean venir a trabajar. Como es bien sabido, esta orientación restrictivista data de mediados de los años setenta, cuando el paso de una época de expansión económica a otra de crisis, incertidumbre y elevado desempleo precipitó el cambio del modelo inmigración temporal y rotatoria conocido como *guestworker* a una orientación que algunos bautizaron como *inmigración cero*, entendida de manera asintótica como el menor volumen de inmigración posible.

Aunque con matices y modulaciones –mayores en algunos países y menores o nulos en otros–, esa advocación fuertemente restrictiva se ha mantenido desde entonces. Paradójicamente, en ese tiempo la Unión Europea ha devenido la primera región receptora de inmigrantes –usando este término en sentido amplio– en el mundo, superando incluso a América del Norte, al menos en términos absolutos. En efecto, las políticas de admisión restrictivas no han podido evitar un flujo más o menos constante y caudaloso de familiares, refugiados, demandantes de asilo y personas provistas de otros títulos habilitantes, como los tres millones de *Aussiedler* o *alemanes étnicos* acogidos por Alemania desde la caída del

Muro de Berlín. Y tampoco han sido capaces de taponar los numerosos poros por los que se ha filtrado un volumen creciente de personas desprovistas de permisos de residencia.

De lo que antecede es fácil deducir que el incremento del número de las personas venidas de fuera no se ha producido mayoritariamente por la puerta delantera constituida por los cauces normalizados para la recepción de inmigrantes. Por el contrario, la mayoría ha accedido por las puertas laterales habilitadas para personas que se acogen a derechos que las sociedades democráticas, y entre ellas las europeas, no pueden negar. Estas puertas, tan legítimas como las que más, pero menos discrecionales que las establecidas para los inmigrantes *stricto sensu*, se han constituido en las dos principales vías de entrada a la Unión Europea en su conjunto: la de los flujos de reagrupación familiar, derivados del derecho a vivir en familia, y la del derecho de asilo, reconocido por la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York de 1967, que obliga a admitir a los que aducen persecución. A los que han ingresado por estas puertas laterales se añaden los que lo han hecho por la puerta trasera de los flujos irregulares.

Este estado de cosas contribuye a que la inmigración sea vista, por parte de amplios segmentos de las sociedades europeas, como *no querida (unwanted)*, como producida al margen de la voluntad y el control de la sociedad. Pero esta conciencia de involuntariedad ya venía de atrás, con el fracaso del modelo *guestworker*. De hecho, la opción por ese modelo ya había puesto de manifiesto las reticencias europeas hacia la inmigración. En efecto, cuando hace más o menos medio siglo un cierto número de países europeos, en virtud de circunstancias juzgadas como excepcionales y transitorias, trataron de hacer frente a agudas necesidades de mano de obra, no optaron por el modelo clásico, vigente hasta ese momento, de inmigración con visos de permanencia y de incorporación a la sociedad. Por el contrario, llamaron exclusivamente a trabajadores –no a *pobladores*– a los que ofrecieron contratos temporales, y que al finalizar deberían regresar a sus países de origen. Por cierto, para esos nuevos inmigrantes hubo de acuñarse un término nuevo –trabajador invitado o *guestworker*– que evitase el clásico de *inmigrante*, que connotaba perspectivas de permanencia y establecimiento.

Como es bien sabido, esa opción por la temporalidad se reveló inviable, precisamente por la condición democrática de las sociedades europeas, que les impedía proceder a expulsiones masivas y les obligaba a aceptar derechos adquiridos. El fracaso de la misma los convirtió en países de inmigración, a regañadientes; en algunos casos la conversión fue sólo *de facto*, hasta el punto de negar durante largos años tal condición, contra la contundente evidencia.

El fracaso de esa experiencia no pudo sino reforzar las reticencias originarias hacia la inmigración; reticencias que se verían agravadas por los déficits de integración, especialmente laboral, que padecieron, en no pocos casos, los miembros de las nuevas minorías étnicas, antiguos inmigrantes, frecuentemente de baja cualificación, que habían sido traídos para trabajar en sectores que atravesaron una prolongada crisis o se vieron abocados a la desaparición.

La siguiente opción, la que fue denominada *inmigración cero*, adoptada ante el fracaso de la anterior, también se ha revelado fallida y fracasada, al no poder impedir que las cifras de venidos de fuera siguieran aumentando. Ello ha renovado y dado alimento a las actitudes adversas a la inmigración, lo que a su vez ha contribuido al mantenimiento de las orientaciones restrictivas. Dado que la capacidad de éstas para disminuir los flujos irregulares y los derivados de la reagrupación familiar y el derecho de asilo no puede ser sino limitada, las restricciones se han aplicado sobre todo a la entrada de inmigrantes económicos, amparándose en un principio que ha recibido diversas denominaciones, desde *reserva nacional del mercado de trabajo* a *preferencia comunitaria*, pasando por *situación nacional de empleo*. Esas restricciones se han mantenido, en muchos casos, a pesar de chocar con la existencia de una demanda de trabajo insatisfecha en los mercados de trabajo. La lógica política ha tendido a imponerse a la lógica económica y demográfica.

Sólo la fuerza de estas reticencias permite comprender que se haya tenido que esperar tantos años para reconocer el fracaso de esta orientación. De hecho, corresponde al comisario Vitorino, en su archifamosa comunicación de la Comisión al Consejo de noviembre de 2000, el honor de haber sido la primera autoridad europea en reconocerlo, al menos de manera abierta y formal.

Es cierto que en los últimos años, en algunos países, se ha ido abriendo paso la vía de la admisión por razones de empleo, aunque generalmente reservada a mano de obra cualificada. Por lo general, la apertura, parcial, se ha hecho de forma discreta, cuando no subrepticia. Las mayores excepciones a este comportamiento vergonzante han sido las constituidas, por un lado, por el Reino Unido e Irlanda –no casualmente los únicos países de *los quince* que optaron claramente por no imponer la moratoria a la libre circulación de trabajadores a los países de la Ampliación– y, por otro, por Italia y España, aunque en medidas que guardan escasa relación con las necesidades de mano de obra demandadas por las respectivas economías, así como con la efectiva venida de trabajadores a través de cauces distintos de los oficiales.

Los inconvenientes de este régimen migratorio –flagrantemente carente de realismo– son múltiples: desde la percepción ampliamente extendida en la opinión pública europea de que gran parte de la inmigración es no querida, a la impresión de que los estados han perdido el control de los flujos porque éstos siguen produciéndose, en contradicción con el discurso oficial, pasando por la saturación de las vías establecidas para el derecho de asilo y la consiguiente demonización de los demandantes de asilo, que aparecen como parásitos de los estados de bienestar y sobre los que se proyectó un manto de desconfianza; desde la acusada prioridad otorgada a las políticas de control y a las dimensiones policiales de las políticas de inmigración a la securitización de las mismas, pasando, en fin, por las dificultades para atender las necesidades laborales, incluidas las de mano de obra cualificada, y la creación de un clima ciudadano poco propicio a la integración.

De todo ello puede deducirse que, para la normalización del régimen migratorio de la Unión Europea, es decir, para desarrollar un marco de políticas más realista y más adecuado a las crecientes necesidades labo-

rales y demográficas de las sociedades europeas, y que a la vez produzca menos consecuencias indeseadas que el actual, una prioridad esencial es la atenuación de las resistencias al cambio en la valoración ciudadana de la inmigración. Esta es una condición necesaria para que las políticas que vienen proponiéndose desde Tampere o las que pretende impulsar el nuevo *Programa de La Haya* tengan probabilidades de éxito.

Ahora bien, cambiar actitudes colectivas es, ciertamente, cualquier cosa menos fácil, puesto que éstas emanan de poderosos sustratos culturales que militan en contra de la plena incorporación de los inmigrantes a la sociedad y cuyas raíces han de buscarse en un largo pasado emigratorio y una tradición de concepciones exclusivistas de la nación. No obstante, es bastante lo que se puede hacer para cambiarlas, para tornarlas más positivas, para mejorar la imagen de los inmigrantes. No hay tiempo para detenerse en ello; baste con aludir al repertorio de posibles medidas por parte de gobiernos, de las instituciones de la sociedad civil, de la propia Unión Europea que nuestra colega Sarah Spencer ha elaborado recientemente.

Una línea de acción en la misma dirección, prioritaria en sí misma y también por formar parte de las actitudes colectivas, es la lucha contra el racismo y la xenofobia. Dicha línea ha sido merecedora de una atención intensificada en el marco de las políticas de la Unión Europea, sobre la base de una concepción más comprensiva y proactiva de esta lucha, enmarcándola en un enfoque de derechos humanos, y haciendo converger los organismos especializados en la materia en organismos de lucha o de defensa de los derechos humanos integrados. Esta última orientación ya está siendo desarrollada en algunos países miembros, y es en la misma dirección en la que va el cambio de enfoque del Observatorio contra el Racismo y la Xenofobia de Viena, que va a pasar a adoptar una óptica de derechos humanos, reflejada incluso en su nueva denominación. En este ámbito, en esta imprescindible lucha, la Unión Europea puede jugar un papel capital que puede verse reforzado por la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales al Tratado Constitucional actualmente pendiente de aprobación.

Pero, al mismo tiempo, para cambiar las actitudes hacia la inmigración, que constituyen una clave de bóveda de la viabilidad de otras políticas, también es fundamental avanzar en otras líneas políticas. La más clara es, probablemente, la apertura de vías para la inmigración laboral o con propósitos de empleo, como se dice en el lenguaje comunitario. Ésta es quizás la gran asignatura pendiente de la política europea de inmigración, y en este sentido hay que observar cuidadosamente qué ocurre con esa directiva frustrada, encallada, que el nuevo comisario Frattini parece estar interesado en sacar adelante.

Pero cabe abrigar algunos temores derivados de algunos indicios preocupantes, como, por ejemplo, el hecho de que la inmigración laboral sea la única área de política de inmigración que vaya a estar sustraída a la regla de decisión por mayoría, manteniéndose para ella la exigencia de aprobación por unanimidad, impuesta por algunos países. Desgraciadamente, la relajación de las actuales políticas de inmigración choca con formidables obstáculos, entre los que destacan las altas tasas de desempleo que padecen algunos países europeos y, en especial, sus poblaciones inmigradas.

Estamos a la espera de un *Green Paper* sobre inmigración económica que se había anunciado para finales de 2004, pero que se ha retrasado hasta el año próximo. Habrá que ver qué orientación se adopta en este terreno capital, pero es de temer que sea la más estrecha, para cubrir vacantes en el mercado de trabajo; es decir, se encargará a los servicios nacionales de empleo que elaboren periódicamente un repertorio de vacantes existentes para proceder a su cobertura singularizada desde el exterior, en lugar de adoptar un enfoque más amplio que identifique, en términos más generales y a largo plazo, las necesidades de población activa y de cualificaciones de la economía, desvinculadas de la cobertura específica de puestos de trabajo. En este sentido, un examen de las no muy exitosas experiencias española e italiana en este terreno podría quizás ser de utilidad para el conjunto de la Unión Europea.

Otra línea en la que convendría avanzar, tanto por su importancia como por sus efectos simbólicos para mejorar la percepción de la inmigración, es la ya aludida de la integración. En este terreno hay signos esperanzadores, empezando por la atención que está recibiendo de la Presidencia holandesa. La reciente aprobación de unos principios básicos que, en el contexto europeo, resultan en conjunto satisfactorios, debería constituir un primer paso en la buena dirección que debería tener pronta continuidad en otros.

Es también interesante la atención creciente que se presta a programas de acogida o introductorios para recién llegados, así como la atención a grupos estratégicos preferentes, como los jóvenes. Es de lamentar, aunque resulte comprensible, que tanto los principios básicos como la definición de líneas maestras para la integración ignoren por completo a un componente creciente de la población inmigrada en Europa, como es la que se encuentra en situación irregular. Huelga decir que la necesaria reducción de las tasas de irregularidad constituye otro de los retos a los que se enfrentan las políticas de inmigración en la Unión Europea, y que si se pretende tener algún éxito en esa dirección será necesario partir de diagnósticos acertados acerca de los determinantes de la misma y no confiar sólo en la eficacia, inevitablemente parcial, de las políticas de control y las medidas policiales.

Habrà que observar en qué medida la anunciada Agencia Europea para las Fronteras Externas puede ser un instrumento valioso para la mejora de la eficacia de tales políticas de control; eficacia que debería tener otro pie en las relaciones de la Unión Europea con terceros países, de origen y de tránsito, especialmente cuando se trata de países vecinos.

El título asignado a la sesión aludía a retos y perspectivas. Hasta aquí se han tratado sólo los retos, y ello ha ocupado con creces el tiempo asignado. La mala administración del tiempo que ello implica me exime tratar la segunda rúbrica, la relativa a las perspectivas. Lo único que se puede decir en dos palabras al respecto es que, de no cambiar sustancialmente las actitudes de amplios sectores de las sociedades europeas hacia la inmigración, las perspectivas no podrán ser sino moderadamente pesimistas.

CONCLUSIONES

Albert Serra

Director Programa Migraciones, Fundación CIDOB

Brevemente, para permitir las intervenciones de las responsables políticas que participan en esta sesión de clausura, me gustaría sintetizar las reflexiones que hemos compartido durante la celebración de esta segunda edición del seminario Inmigración y Europa. En esta ocasión, hemos querido evaluar el cumplimiento de los objetivos que, en materia de inmigración y en el marco de la construcción de un 'espacio de libertad, seguridad y justicia' europeo, se establecieron en el Consejo Europeo de Tampere de 1999.

En primer lugar, la constatación de lo que podríamos denominar un fracaso relativo en el desarrollo de una política europea de inmigración según los objetivos de la agenda Tampere. De hecho, ninguno de los objetivos planteados ha sido plenamente logrado, y en muchos aspectos ni siquiera se han producido avances relevantes. Dos realidades explican este resultado decepcionante: en primer lugar, el profundo cambio de la realidad de la inmigración en Europa, especialmente en lo referente al incremento de los flujos migratorios irregulares, con España como uno de los principales países afectados. En segundo lugar, la aparición de serias dificultades en la gestión de la convivencia debido al surgimiento de actitudes y posiciones políticas xenófobas y racista, y por las ramificaciones e impactos provocados, en relación con temas de seguridad, por los acontecimientos del 11-S y el 11-M. Es evidente que ninguna de estas variables había podido ser considerada en 1999, y también es cierto que su impacto en el despliegue de los acuerdos de Tampere ha sido decisivo, dificultando extraordinariamente la consecución de resultados aceptables.

Una segunda consideración sería que el nivel europeo, y a pesar que parezca encarrilado en la buena dirección, aún es un nivel secundario al hablar de la elaboración e implementación de las políticas públicas en el terreno de la inmigración. Y ésta es probablemente la cuestión de mayor relevancia a tener en cuenta. Los estados siguen siendo, porque así lo han querido, los verdaderos actores principales en la gestión de la inmigración y de las relaciones con países terceros. No es previsible, por lo tanto, que la solución en términos de política pública de la inmigración se origine a nivel europeo. La Constitución Europea consolida de forma rotunda un modelo de ciudadanía plenamente sustentado en los derechos humanos y democráticos; lo que no hace, empero, es resolver los problemas de acceso a esta ciudadanía que se plantean en todos los

estados de la Unión Europea. Estados que no han podido, ni probablemente querido, armonizar sus diferentes vías de acceso a la ciudadanía ni, menos aún, resolver el problema de trato diferenciado entre nacionales de la Unión y nacionales de terceros países. De esta realidad tal vez pueda deducirse una regla general: se puede esperar de la legislación europea, que actúe definiendo y consolidando los mínimos comunes denominadores alcanzados por la mayoría de países, e impulsando el avance de los estados más rezagados en los diferentes ámbitos de la política migratoria. Difícilmente se puede esperar, en cambio, que la Unión sea motor de innovación y cambio, especialmente en aquellos ámbitos en los que los estados se han reservado su ejercicio de soberanía, tal como sucede en el tema inmigratorio y en el acceso a la ciudadanía. Sería necesario, por lo tanto, no pedir a la Unión aquello que le han negado los estados, y sí buscar la mejora allí donde ésta puede producirse.

Una tercera reflexión tiene relación con el propio funcionamiento de la Unión Europea. Europa se estructura en una cascada de niveles de gobierno que le permiten combinar, por un lado, una dimensión global cada vez mayor, y gracias a la cual se consigue dimensión económica, y sobre todo, garantías que las dramáticas guerras interinas de muchos siglos, y muy especialmente del siglo XX, sean cada vez más imposibles. Por otro lado, y en el otro extremo, su estructura en diferentes niveles le permite una fuerte y enraizada gestión de proximidad, encarnada por el nivel local de gobierno. Esta estructura organizativa, en teoría perfectamente escalonada, sufre en la práctica de una falta evidente de interacción interna. Aún es muy débil el proceso interactivo entre los distintos niveles de gobierno en el ámbito europeo: desde la Comisión hasta el mundo local, existen aún demasiados vacíos no contemplados, demasiadas zonas oscuras que dificultan, y mucho, la elaboración de una política integral consistente. Los canales de comunicación, complicados ya a nivel estatal, se diluyen en el nivel de la Unión. El nivel local; el nivel provincial, regional o autonómico según el modelo de estado; el nivel estatal y, finalmente, el nivel europeo, sufren de graves carencias de comunicación. En el caso de la inmigración esto es especialmente grave, ya que en pocas ocasiones un fenómeno global tiene un impacto tan fuerte y relevante a nivel local como sucede en este caso. Mejorar la comunicación vertical entre los diferentes niveles institucionales es un reto para Europa en general, y para la política migratoria en particular.

A pesar de estas valoraciones negativas de la acción de la Unión Europea en el terreno de la política de inmigración, existen distintos elementos que permiten vislumbrar algunas perspectivas positivas de futuro. En primer lugar, hay que constatar y reconocer algunos avances en la armonización de las políticas estatales. Las directivas de reagrupación familiar, de residentes de larga duración y de asilo y refugio, por ejemplo, han sido un claro paso adelante y marcan una línea de trabajo esperanzadora: elevar progresivamente los listones estatales más bajos hacia tratos de mayor justicia y equidad en toda la Unión Europea. En segundo lugar, se puede valorar positivamente la clara reacción del Consejo Europeo, como siempre lenta y pausada, ante un nuevo escenario, reafirmando posiciones de defensa del reconocimiento de derechos, de justicia y de libertad en el seno de la Unión, y de mantener la voluntad y el espíritu de Tampere como eje de la política futura. Después de algunas vacilaciones y contradicciones, y de algunos flujos y reflujos en la definición de posiciones en

relación a la 'línea Tampere' mostradas en los Consejos de Sevilla, Lisboa o Salónica entre otros, la adopción de una evaluación moderadamente autocrítica respecto a Tampere realizada por la Comisión¹ y, sobre todo, la adopción en el Consejo de Bruselas (4 y 5 de noviembre de 2004) del denominado Programa de La Haya, parecen marcar un camino orientado a asegurar un claro alineamiento de la política europea de inmigración con los principios democráticos, el respeto a los derechos humanos y la creación de un espacio de justicia y libertad. Las primeras declaraciones de Franco Frattini, en sustitución de Antonio Vitorino como comisario del área de Justicia, Libertad y Asuntos de Interior, son esperanzadoras, puesto que el nuevo comisario planteaba abiertamente que no estamos ante un problema sólo de seguridad, sino ante un problema de seguridad y desarrollo humano. Por lo tanto, y en este sentido, parece que las perspectivas de trabajo, o como mínimo la vocación de trabajo, están bien encarriladas. Es de esperar que la experiencia de Tampere y el conocimiento más profundo de los verdaderos retos que deben afrontarse, hagan posible que el Programa de La Haya se convierta en un instrumento de progreso para el conjunto de la Unión.

Para finalizar este resumen extraordinariamente sintético, querría señalar la voluntad del Programa Migraciones de la Fundación CIDOB para seguir trabajando en esta dimensión europea de la gestión de la inmigración, junto con instituciones como la Diputación de Barcelona, la Fundación Ortega y Gasset, el Migration Policy Group y el EMD-European Migration Dialogue entre otros. Finalmente, quisiera agradecer a Immaculada Moraleda, Adela Ros y Consuelo Rumí que hayan aceptado participar en esta sesión de clausura, y quisiera dar las gracias a todos los ponentes y participantes en el seminario por su presencia y sus aportaciones.

1. COM(2004) 401 Comunicación. Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones.

CLAUSURA

Imma Moraleda

*Presidenta delegada, Área de Igualdad y Ciudadanía,
Diputación de Barcelona*

Gracias por la invitación a participar en la clausura de este Seminario, el transcurso del cual nos ha permitido confirmar que el fenómeno migratorio es uno de los mayores retos a los cuales debe afrontarse Europa en el futuro y, por esta razón, el tema ocupa una posición central en los debates europeos.

Es cierto que la inmigración se considera un elemento imprescindible para las necesidades futuras de la economía si consideramos un escenario futuro previsiblemente caracterizado por los déficits de cualquier tipo a partir de 2010. Pero la inmigración no es solamente un fenómeno económico. No hablamos de números sino de personas. De las que llegan pero también de las que están.

El fenómeno migratorio también implicará un gran cambio social y cultural para nuestras sociedades. Unas transformaciones para las cuales tenemos que saber responder para garantizar que su llegada nos enriquezca y fortalezca.

Por lo tanto, el éxito de la política de inmigración depende también de la eficacia de las políticas de integración que la acompañan y que deben tener como objetivo maximizar los impactos positivos y asegurar los derechos y obligaciones de toda la ciudadanía.

La necesidad de políticas de integración es un hecho que, en los debates en torno a una política europea de inmigración, ya estaba presente desde Tampere donde el Consejo Europeo consideraba que las políticas que se lleven a cabo tienen que ofrecer a las personas inmigradas un trato justo que facilite su integración y que asegure la cohesión social.

Últimamente, la Comisión está dando mayor importancia a la integración, a la que define como un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes tanto de los ciudadanos y ciudadanas de terceros países como de la sociedad de acogida. Se entiende que la sociedad de acogida tiene que garantizar los derechos y la capacidad de participar en la vida económica, social y cultural a los recién llegados al mismo tiempo

que las personas inmigradas tienen que respetar las normas y valores fundamentales de la sociedad de acogida.

Por este motivo, las políticas de integración deben llevarse a cabo desde un punto de vista global, prestando atención a los aspectos económicos y sociales pero también a las cuestiones relacionadas con la diversidad cultural, la ciudadanía y la participación. Así, los ámbitos de actuación son diversos: recepción y acogida, inserción laboral, educación y conocimiento lingüístico, vivienda, acceso a recursos públicos básicos, medidas contra la discriminación, etcétera.

En cualquier caso, desde las instituciones europeas se considera que las políticas deben tener presente las características de cada sociedad de acogida y que no se pueden dar las mismas respuestas a todos los países.

Por este motivo, tanto desde la Comisión como desde el Consejo, se reconoce que la integración no será un ámbito de la política común y que debe continuar siendo responsabilidad de los gobiernos. Pero sí es cierto que muchas de las dificultades planteadas acostumbran a ser similares y se pueden extraer soluciones positivas de la experiencia de los otros en el momento de encontrar respuestas adecuadas.

Se está hablando, por tanto, de desarrollar a nivel europeo un marco conceptual coherente a través del fomento de la cooperación, del intercambio de informaciones y de buenas prácticas, proyectos piloto y del establecimiento de un marco de objetivos y principios comunes que refuerce las estrategias de integración en cada Estado. Además, en una reciente Comunicación, la Comisión cree que para que tenga éxito, la Unión Europea debe coordinar y reforzar las políticas de integración de las instituciones locales, regionales y estatales. Por otro lado, el Consejo cree que es gracias a la cohesión de las sociedades europeas que éstas se benefician de la integración de la inmigración, y que es necesario un planteamiento integral que implique a estos tres niveles de gobierno.

Creo que, en definitiva, se está hablando de aplicar el principio de subsidiariedad, dando más protagonismo a las administraciones más cercanas a la ciudadanía. Así, es necesario que los gobiernos locales tengan un papel clave. Es un hecho del todo coherente en una cuestión como la inmigración, que se hace especialmente visible en los municipios donde se generan cambios en las estructuras sociales y urbanas.

Por lo tanto, los gobiernos locales se ven con la responsabilidad de desarrollar programas a favor de la preservación de la convivencia ciudadana y el fomento de la cohesión social y, a la vez, de afrontar al impacto de crecimiento demográfico en la demanda de servicios municipales.

Sería necesario, por lo tanto, avanzar hacia un modelo de coordinación institucional entre los diferentes ámbitos administrativos,

en el marco de sus respectivas competencias, donde la administración local puede ser un nivel óptimo para desarrollar actuaciones relacionadas con la gestión de la diversidad y con la garantía de la convivencia y la cohesión sociales.

En este sentido, desde la Diputación de Barcelona, en colaboración con los gobiernos locales, estamos trabajando en tres líneas de trabajo prioritarias.

Por un lado, promovemos un modelo de recepción y acogida a través de protocolos de actuación para facilitar una adecuada incorporación que minimice los efectos negativos que puedan producirse por dificultades en la instalación, por desinformación o por desconocimiento del nuevo entorno.

Por otro lado, respecto a la cohesión social, estamos definiendo planes integrales de ciudadanía en los barrios. Con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, los planes incluyen la determinación de intervenciones orientadas a crear entornos físicos, económicos y sociales armónicos y seguros.

Finalmente, estamos trabajando para mejorar la gestión de la convivencia. Se trata de asegurar los derechos y deberes de toda la ciudadanía, evitar discriminaciones y desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia.

Esperamos que el creciente interés que están demostrando las instituciones europeas sea un aliciente más para continuar trabajando en esta línea.

Sin duda, las ventajas de todo tipo que nos ofrecerá la inmigración sólo se podrán aprovechar si conseguimos un mayor grado de integración social, y tanto desde las instituciones europeas como desde el resto de las administraciones debemos afrontar estos retos de manera global y coordinada. Por nuestra parte, pondremos todos los medios a nuestro alcance para profundizar en esta colaboración.

Adela Ros

Secretaría para la Inmigración, Generalitat de Cataluña

Querría empezar agradeciendo a los amigos de la Fundación CIDOB que me hayan invitado a acompañaros en la clausura de este seminario, cuyas conclusiones sin duda tendremos que analizar y, sobre todo, intentar poner en práctica.

Una de las primeras cosas que hice cuando llegué a la Secretaría para la Inmigración, y no creo que sea una casualidad, fue ponerme en contacto con el Patronat Català Pro Europa y con su secretària general, Anna Terrón, para decirle que desde Cataluña también teníamos que mirar hacia Bruselas. Teníamos que saber cuáles eran aquellas cuestiones, aquellas líneas, aquellos criterios y aquel trabajo que teníamos que hacer para avanzar juntos, es decir, para plantear el papel de las regiones en materia de inmigración dentro del contexto europeo. Creo verdaderamente que es una de las cuestiones que tenemos que resolver, por lo cual queremos ser activos en esta red que, desde el Patronat Català Pro Europa, se dijo que se potenciaría a nivel de las regiones europeas en relación con cuestiones de inmigración: estaremos en esta red y trabajaremos para ver las cuestiones que podemos mejorar desde nuestro nivel.

De los acuerdos de Tampere para la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia se desprenden unos criterios generales que dejan un alto grado de flexibilidad para la acción de cada uno de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea. Desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración se plantea como un reto fundamental para todos los Estados miembros, y en el caso del Estado español también interesa a las comunidades autónomas que lo integran, ya que tienen derecho a participar en la formación de la postura de España ante las instituciones comunitarias y a desarrollar normativamente las normas que puedan afectar a las competencias asumidas por los respectivos estatutos de autonomía. Tampere nos plantea a todos un enfoque global de la inmigración, que incluya los derechos humanos y el codesarrollo para la correcta gestión de los flujos migratorios y para la consecución de un trato justo de los residentes nacionales de terceros países. Se trata de establecer una política de integración más decidida, que ampare derechos y establezca obligaciones equiparables a los ciudadanos y ciudadanas europeas.

No tiene sentido no asumir que la inmigración en búsqueda de un sueño europeo tiene unas características comunes, y que nos afecta sobre todo a nosotros de manera específica; no importa a qué país o a qué región. Negar esto y no querer poner instrumentos comunes sería un error. Hay que encontrar mecanismos comunes, aprender todos de las experiencias, pasadas y presentes, y avanzar juntos hacia una Europa con porcentajes de población extranjera cada vez más altos, con flujos migratorios que se mueven por pueblos, ciudades, regiones y estados de Europa y que son cada vez más europeos.

Es cierto que las culturas y tradiciones migratorias son diversas en el conjunto de Europa, como también lo son dentro de cada Estado miembro. Uno de los rasgos específicos de la inmigración en Europa es la relación entre el Estado de bienestar y la inmigración. El impacto económico que genera la presencia de población inmigrada en las sociedades occidentales es un efecto típicamente europeo que también produce efectos propios. Cuando Europa reconoce el proceso de sedentarización definitiva de la inmigración y asume el no retorno de la población inmigrada, cambia el enfoque de las políticas sociales de una manera absoluta y total. En este sentido, surgen nuevas propuestas que plantean reformular las políticas de integración de la población inmigrada. Esto significa políticas sociales transnacionales que nos aseguren la efectividad del Estado de bienestar; un debate que aún permanece abierto en toda Europa y que en estos momentos genera más preocupación y, por qué no decirlo, más reticencias.

Se necesitan respuestas, y Europa es el marco para elaborarlas. Para Cataluña, la visión europea en materia de inmigración será básica los próximos años a través de contactos con otras regiones en situaciones similares a la nuestra, y muy importante para hacer visible que, en materia de inmigración, hay que abrir el campo de visión y no encerrarlo ni dentro de fronteras ni de regiones. Se necesita amplitud de miras, coordinación y diálogo, porque todos compartimos un reto común y nuestra cohesión está en juego. La consecución de un Estado en libertad, seguridad y justicia necesita del fomento y de la intensificación de la cooperación de todas las administraciones implicadas: la europea, la estatal, la de las comunidades autónomas y la de las administraciones locales. Hay que comunitarizar las políticas de integración para conseguir un planteamiento único y coherente que permita a los ciudadanos y ciudadanas de todo el mundo poder disfrutar de los derechos y libertades que los ciudadanos y ciudadanas de la UE damos por descontado.

Consuelo Rumí

*Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración,
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*

Quiero, en primer lugar, expresar mi agradecimiento a la Fundación CIDOB y al Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona por invitarme a participar en la clausura de este II Seminario sobre inmigración y Europa. Soy consciente que pueden parecer palabras de mera cortesía; pero les aseguro que son sinceras. A lo largo de estos dos días han abordado tanto un balance sobre los cinco años anteriores como una reflexión sobre aspectos que entiendo cruciales para la gestión del fenómeno migratorio en nuestro continente. Por ello, es toda una satisfacción estar hoy aquí y dirigirme, aunque sea de manera breve, a todos ustedes.

Tengo la percepción de que he llegado a la Secretaría de Estado en un momento de especial interés, muy relevante, en relación con los debates sobre las responsabilidades de la Unión Europea en el ámbito de la inmigración. Experiencia muy provechosa porque se han desarrollado prácticamente a un tiempo dos líneas de discusión: tanto la que se refiere al balance de Tampere I (1999 – 2004) como la participación en el diseño del primero llamado Tampere II, ahora ya Programa de La Haya (2005 – 2010).

Comprenderán ustedes que es difícil encontrar una etapa más apropiada para incorporarse a un debate de esta dimensión. Además, el debate se ha visto acompañado, como es lógico, por la toma de posición por parte del Gobierno en torno a asuntos de relevancia que, les aseguro, han puesto de relieve que España se encuentra actualmente entre aquellos países más favorables a la construcción del edificio de una política europea de inmigración. Es decir, en posiciones avanzadas.

No todo lo que hemos propuesto, como es natural en un ámbito de consensos como es el de la Unión, ha podido finalmente verse reflejado en el documento final pero si puedo asegurarles con satisfacción que hemos participado intensamente en el debate, que no hemos permanecido al margen y que contribuimos de manera activa a la conformación del nuevo marco migratorio de la Unión Europea.

Y ya no solo por razones de índole europeísta, que también, sino directamente porque la gestión de la inmigración afecta de manera especialmente poderosa a nuestro país. No son realidades escindidas; el proceso de construcción europea, el europeísmo hoy, no representa exclusiva-

mente un sueño legítimo forjado de generación en generación sino que también se enraíza en la certeza de que Europa debe definir un espacio de integración como condición imprescindible para seguir constituyendo un polo de prosperidad mundial.

Por tanto, la necesidad de avanzar de manera progresiva hacia la articulación de una política europea de inmigración sin duda forma parte de los intereses de los veinticinco. Ahora bien, la singularidad geográfica de nuestro país, su condición de frontera sur del Continente, ser objeto hoy –y de modo acelerado– de una marcada presión migratoria, proveniente también de nuestro vínculo histórico con América Latina, configuran un escenario singular para España que requiere un compromiso de Europa en su conjunto para acordar normas, procedimientos y métodos comunes para la gestión de la inmigración a escala continental. Se trata, en definitiva, de compartir responsabilidades ante un fenómeno que debe ser gestionado de manera común para encauzarlo de la manera más adecuada.

Y ahora, nos hallamos en un periodo clave, en un momento de transición entre programas de acción de la Unión Europea en el que los Estados evalúan los logros y avances registrados durante los últimos cinco años y comienzan a abordar los nuevos retos que se perfilan en el programa de la Haya. Esta es, a grandes trazos, la esencia del momento actual y, por ello, a mi juicio, cualquier análisis debe partir del examen de las prioridades que se han marcado en ambos proyectos en relación con la política de inmigración.

Los resumo en los siguientes elementos que, añadido, coinciden en los sustancial con las grandes prioridades de la política de inmigración del Gobierno de España. Es cierto que la marcha hacia la articulación de una política migratoria de la Unión no avanza al ritmo que deseáramos pero, en general, el marco en el que se desenvuelve, los elementos que la integran, su arquitectura, coinciden con nuestros intereses.

En primer lugar, el establecimiento de sistemas eficaces en cuanto a la gestión de los flujos migratorios. Una política que, necesariamente, debe contar con un eje en torno a la lucha contra la inmigración clandestina y el tráfico de seres humanos. La irregularidad, lo he dicho muchas veces, es un fenómeno perverso que tiene como víctimas tanto a los propios inmigrantes como a las sociedades de acogida. Cualquier permisividad en este ámbito significaría, lisa y llanamente, abdicar de nuestras responsabilidades con un añadido; sin estricto control de las llegadas, sin una enérgica lucha contra la irregularidad, no hay integración posible.

La eficacia en esta tarea exige intensificar la cooperación entre los Estados miembros de la Unión y entre estos y los países terceros, la mejora en el control de las fronteras y el establecimiento de acuerdos de readmisión con los países de origen.

En segundo lugar, es fundamental aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países y de acometer una política de integración más decidida.

Los Estados miembros han estado de acuerdo en una norma comunitaria que atiende de manera especial la situación jurídica de los resi-

dentes de larga duración, aquellos que llevan entre nosotros más de cinco años, de facto ya incluida en su mayor parte en nuestra legislación nacional. Debemos seguir trabajando en la definición de un marco normativo común.

En tercer lugar, el Gobierno español ha puesto un especial empeño en incorporar a la política de la Unión instrumentos comunes en materia de canalización de la inmigración legal, base de una política integral como la que defendemos desde nuestro país. La canalización legal de las llegadas, la contratación en origen, constituye un poderoso acicate contra la irregularidad y esta es una certeza que estamos abanderando en la Unión Europea, aunque debo reconocer que explicarlo y convencer de ello no siempre resulta tarea sencilla.

Al tiempo, y en cuarto lugar, es preciso intensificar desde la Unión Europea la colaboración con los países de origen. La inmigración es un fenómeno global que no puede limitarse a respuestas parciales. Si atajamos muchas de las causas que están en el origen de las migraciones, razones ancladas en la desigualdad y los conflictos de toda índole, entonces estaremos también atajando los flujos incontrolados. No son palabras carentes de contenido real. Mientras que el mundo avanzado no traduzca en acciones concretas la convicción en torno a la necesidad de cooperar con los países de origen, la inmigración seguirá encontrando un poderoso aliado en sus condiciones de existencia.

Desde la década de los ochenta, la eliminación de las fronteras interiores de la Unión, ha convertido las fronteras exteriores en fronteras comunes porque, cruzada una frontera de cualquiera de los Estados miembros, los nacionales de terceros Estados, podrán circular por el conjunto del espacio europeo. Se impone la necesidad de una política común que, en buena lógica comunitaria, exige que los distintos Estados cedan el ejercicio de competencias en favor de las instituciones de la Unión.

En este escenario en el que nos hallamos, mi breve pero intensa experiencia a la que antes me refería, me indica que existe una tendencia a resistirse a ceder competencias cuyo ejercicio se considera forman parte del núcleo duro de la soberanía estatal. En este punto, se vive una clara disociación: los Estados solos, de manera aislada, no pueden enfrentar con las necesarias garantías de eficacia el control de los flujos migratorios y, sin embargo, de alguna manera se resisten a ceder completamente sus competencias en este ámbito. Esta paradoja explica que los resultados del programa de Tampere no hayan alcanzado plenamente los objetivos que los propios Estados se marcaron hace cinco años. Que se haya tendido a alcanzar acuerdos sobre mínimos y que, por todo ello, muchas de las metas se encuentren aún por lograr.

Sin embargo, no quisiera que este análisis pueda servir de base para ningún pesimismo. Entiendo que esta tensión se inscribe precisamente en la lógica de las dinámicas que siempre han acompañado el avance de cualquier materia a incorporar progresivamente al acervo y a la legislación comunitaria. La permanente tensión entre las tendencias conservadoras – entendiéndolo por ello las competencias nacionales – y el impulso hacia una mayor cohesión, ha tenido siempre como resultado los avances con frecuencias lentos pero irreversibles a favor del fortalecimiento

de la Unión. Esta es mi lectura a cerca del proceso que, tengo la seguridad, acabarán por articular una política común europea en inmigración, un objetivo que todavía no se ha alcanzado.

Sin embargo, ahora quiero poner el énfasis precisamente en una interpretación razonablemente optimista en relación con los próximos pasos a dar porque entiendo que, a la propia lógica del proceso, se añadirá la evidencia de que los mismos efectos de un fenómeno que va ganando en intensidad como es la presión migratoria sobre el continente, tan sólo pueden ser abordados con garantías de éxito desde una gestión común, esto es desde la propia Unión. Consideren por un instante, y les ruego que disculpen la simplificación, que un ciudadano extranjero que ingresa en España por cualquiera de sus fronteras, lo está haciendo en territorio de la Unión; es decir, su periplo puede llevarle a cualquiera de sus Estados miembros, repitiéndose una y otra vez situaciones muy similares. No es difícil advertir que se impone una gestión común.

El Gobierno de España parte de una clara voluntad política por desempeñar un papel protagonista en la articulación de la política europea de inmigración. Somos, ya lo decía, frontera exterior del sur de Europa y, en la actualidad, se calcula que en torno al 23% de la inmigración que llega a Europa lo hace por nuestro país.

No se crean que esta apuesta que les anuncio forma parte tan sólo de una voluntad más o menos identificable. Ya en los meses anteriores, a lo largo de la elaboración del programa de La Haya, el Gobierno español ha aportado a los trabajos las propuestas más decididas en materia de canalización de la inmigración legal y de integración. Por ello, nuestro compromiso es impulsar durante los próximos años la ejecución de medidas que actualmente ya forman parte del programa de la Unión Europea en materia de inmigración.

Este es un Gobierno plenamente consciente de que la inmigración plantea retos fundamentalmente en cuanto a su gestión que, hasta ahora, no se han abordado de la manera adecuada y han conducido a un ostensible fracaso en los resultados de las políticas públicas.

Queremos quebrar esta tendencia que en modo alguno es irreversible. Ya hemos adoptado decisiones que, sin duda, han puesto de manifiesto nuestra voluntad de actuar para ordenar la gestión migratoria. Desde su mismo nacimiento, al cambiar las competencias de inmigración y la misma dirección de la política de inmigración desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Trabajo. Una decisión no exenta de dificultades pero que se llevó a cabo con toda la determinación.

De otra parte, apostando por la concertación política y social para afrontar este enorme desafío. La elaboración del Reglamento de la Ley de Extranjería entiendo que ha sido buena prueba de que para este Gobierno, los términos de diálogo y consenso, representan algo más que meros artificios retóricos. Se trata de una señal de identidad de nuestra acción por la que queremos desterrar la confrontación del escenario de la inmigración. Un ámbito que, sin duda, marcará los perfiles de la convivencia en nuestro país durante las próximas décadas, y que exige, antes que enfrentamientos innecesarios, la búsqueda de acuerdo

y de concertación. Esta seguirá siendo la voluntad política del Gobierno en todos los proyectos de inmigración que vamos a afrontar.

En cuanto al reglamento que estamos muy cerca de aprobar, tan sólo se ha quedado fuera del acuerdo quien así lo ha buscado de manera deliberada, quien lo ha querido. Así de sencillo.

Por otra parte, no se nos podrá negar la determinación para no mirar para otra parte y afrontar algunos problemas muy graves que objetivamente forman parte de la herencia recibida.

Además, estamos decididos a ofrecer a partir del próximo año un muy importante respaldo de medios y recursos destinados a los Ayuntamientos y Comunidades para acometer las tareas de acogida e integración que ahora viene realizando sin prácticamente apoyo, a costa exclusivamente de sus arcas.

En cuanto a nuestra política en el ámbito de la Unión Europea, no hemos perdido el tiempo. Tras una activa participación en el programa de La Haya, pueden contar con la plena seguridad de que el horizonte de una política europea de inmigración formará parte del núcleo de nuestra acción política en el seno de la Unión.

ANEXO 1

EXTRACTO DE COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. COM (2004) 401 FINAL

**ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA:
BALANCE DEL PROGRAMA DE TAMPERE Y FUTURAS
ORIENTACIONES**

1. Cinco años para que emerja el espacio de libertad, seguridad y justicia

Desde el Tratado de Ámsterdam, la organización progresiva de un espacio de libertad, seguridad y justicia se ha convertido en un nuevo objetivo de la Unión Europea.. En el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999 este objetivo pasó a ocupar el primer lugar de la agenda política de la Unión y se estableció un programa muy ambicioso. Dicho programa incluía orientaciones políticas y objetivos concretos combinados con un calendario. A petición del Consejo Europeo, la Comisión elaboró un marcador con objeto de supervisar los progresos de cada semestre¹.

Hoy, tras este período de cinco años y en esta última cita semestral, es conveniente presentar un balance global y describir a grandes rasgos las prioridades para el futuro².

A este respecto, la Comisión inicia una consulta pública e invita a las partes interesadas y a los ciudadanos a que le transmitan contribuciones sobre un nuevo programa, antes del 31 de agosto de 2004, a la siguiente dirección: DG JAI consulta pública «El futuro de la Justicia y de los Asuntos de Interior», Comisión Europea, LX 46, 1049 Bruselas, Jai-Tampere-consultation@cec.eu.int.

1. A partir del Consejo Europeo de Tampere, cada semestre se presenta una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo denominada «Marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "libertad, seguridad y justicia" en la Unión Europea». Los documentos de referencia son los siguientes: COM (2000)167 final de 24.3.2000 ; COM(2000) 782 final de 30.11.2000; COM(2001) 278 final de 23.05.2001; COM(2001) 628 final de 30.10.2001; COM(2002) 261 final de 30.05.2002; COM(2002) 738 final de 16.12.2002; COM(2003) 291 final de 22.05.2003; COM(2003) 812 final de 30.12.2003.
2. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones», SEC(2004) 693, se incluye el balance sectorial específico. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2004) 680 se enumera la lista de las principales propuestas legislativas adoptadas en el marco del programa de Tampere («Scoreboard»).

1.1. Logros sustanciales en un entorno difícil

- se han conseguido logros sustanciales en la mayoría de los ámbitos relacionados con la justicia y los asuntos de interior;

Con relación a 1999, los progresos alcanzados hasta la fecha son innegables y tangibles. La Comisión, por su parte, presentó las principales propuestas que se decidieron en Tampere.

- la opinión pública europea observa con agrado el desarrollo de acciones a escala europea en los ámbitos de Justicia e Interior;

Los sondeos públicos (Eurobarómetros) demuestran que una proporción considerable de ciudadanos se declara plenamente favorable a la cooperación y la acción común a escala europea³. Los nacionales de los nuevos Estados miembros, en particular, albergan grandes expectativas en cuanto a la acción de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad⁴.

- en adelante, las dimensiones de Justicia y Asuntos de Interior se encuentran firmemente arraigadas como políticas prioritarias de la Unión;

El Consejo Europeo examina regularmente estas cuestiones y la amplitud de los trabajos en las instituciones europeas demuestra su carácter primordial. Además, la creciente importancia de estas materias se refleja en la Comunicación de la Comisión sobre las nuevas perspectivas financieras, en las que se ha introducido una nueva rúbrica específica denominada «Ciudadanía europea», cuyo elemento central es la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia⁵.

- en el marco general de Tampere, el Consejo Europeo ha definido ciertas prioridades específicas en respuesta a determinados acontecimientos graves e inesperados;

La Unión ha demostrado ser capaz de actuar con rapidez y eficacia cuando la situación lo requiere. Esta capacidad de reacción ante las situaciones de crisis, como los trágicos acontecimientos del 11 de sep-

3. El último Flash Eurobarómetro, realizado en diciembre de 2003, confirma los resultados de Eurobarómetros anteriores. Los ciudadanos europeos son claramente partidarios de una política común de asilo e inmigración. El 56 % reconoce las necesidades económicas de los inmigrantes y el 66 % desearía que éstos gocen de igualdad de derechos. Al mismo tiempo, el 80 % es favorable a la idea de reforzar el control de las personas procedentes de terceros países en las fronteras exteriores. Nueve de cada diez ciudadanos abogan por la existencia de una cooperación judicial en materia civil, especialmente en el ámbito de la familia, así como la igualdad de derechos de defensa en todos los Estados miembros. En cuanto a la delincuencia transfronteriza se refiere, los ciudadanos son conscientes de que los Estados miembros por sí solos no están en condiciones de afrontar este problema. Los resultados del sondeo ponen de manifiesto que el 71 % considera que las decisiones y acciones comunes constituyen la mejor manera de luchar contra la delincuencia y de prevenirla en toda la Unión Europea.
4. Según los resultados del Eurobarómetro, los principales temores de los ciudadanos de los nuevos Estados miembros son: la corrupción, la droga, la delincuencia organizada y el blanqueo de dinero.
5. COM(2004) 101 de 10.02.2004.

tiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004, ha podido provocar, en determinadas ocasiones, ciertas críticas sobre el carácter desequilibrado de los progresos en el ámbito de la seguridad. Quizás este sentimiento obedezca a una manera determinada de presentar la información en los medios de comunicación, pero **la construcción europea se basa en una concepción rigurosa de la protección de los derechos fundamentales y la Comisión siempre ha procurado garantizar escrupulosamente el equilibrio entre los aspectos relacionados con la libertad, la seguridad o la justicia. Además, para que las libertades puedan ejercerse plenamente, la Unión debe garantizar un alto grado de seguridad.**

- las obligaciones derivadas del proceso de toma de decisiones y el contexto institucional actual constituyeron un obstáculo para el cumplimiento eficaz, rápido y transparente de determinados compromisos políticos;

A pesar del voluntarismo que trasluce en las conclusiones de Tampere, todavía no ha sido posible lograr un acuerdo a escala europea para la aprobación de algunas medidas delicadas que corresponden a políticas inextricablemente arraigadas en el ámbito de la soberanía nacional.

Las **dificultades jurídicas e institucionales de los Tratados actuales**, en los que la unanimidad en el Consejo sigue siendo en gran medida la norma, explican en parte estas dificultades. Los Estados miembros demuestran a veces cierta reticencia a comprometerse a cooperar en este nuevo marco europeo, sobre todo si están en juego sus intereses. Además, el poder de iniciativa compartido con los Estados miembros condujo en determinadas ocasiones a favorecer los intereses nacionales en lugar de las prioridades de Tampere. Por otra parte, las actuales restricciones del papel de colegislador del Parlamento Europeo han sido objeto de críticas en cuanto al grado de transparencia del sistema de toma de decisiones.

Una vez adoptados los instrumentos, debido al papel limitado del Tribunal de Justicia y a las competencias limitadas de la Comisión en los ámbitos de la cooperación policial y judicial penal, los límites institucionales de las posibilidades reales de control de la aplicación de las políticas por las autoridades nacionales constituyen realmente un obstáculo para garantizar el carácter efectivo de los instrumentos y de las decisiones adoptadas.

Por otra parte, la acción de la Unión no puede ser eficaz si no toma el relevo en los Estados miembros la voluntad política firme de garantizar una eficacia real a las decisiones europeas. A los profesionales de los Estados miembros incumbe utilizar las oportunidades de cooperación que ofrece la construcción europea.

En conclusión, cabe tener en cuenta que los **logros alcanzados son consecuentes**. Con todo, el **grado de ambición inicial** se ha visto limitado por dificultades de carácter institucional y, a veces, también por un insuficiente consenso político. **La política del paso a paso** ha sido la única opción posible para progresar. Para la Comisión, establecer el espacio de libertad, seguridad y justicia ha sido una **prioridad estratégica** a la que también han contribuido varias políticas de la Unión.

1.2. Un contexto renovado

En un contexto renovado, los progresos de carácter institucional previstos en los ámbitos de Justicia e Interior en el marco de la Conferencia Intergubernamental, especialmente el cambio al voto por mayoría cualificada en la Unión ampliada, debieran permitir que los trabajos se lleven a término con más rapidez.

Sin embargo, convendrá explotar plenamente las posibilidades que ofrecen los Tratados de Ámsterdam y de Niza.

Aparte de algunas nuevas disposiciones que ya entraron automáticamente en vigor el 1 de febrero de 2003 o el 1 de mayo de 2004, recuérdese también que el apartado 2 del artículo 67 TCE establece que a partir del 1 de mayo de 2004 el Consejo deberá pronunciarse sobre el cambio al procedimiento de codecisión en todos los ámbitos del título IV o en algunos de ellos⁶. A partir de esa fecha será lícito recurrir a este dispositivo sin demora.

La ampliación aumentará el número de ciudadanos que quieran disfrutar de las ventajas de vivir y circular en un espacio de libertad, seguridad y justicia. **La aprobación de normas comunes exigentes en el ámbito de la seguridad y la justicia, no puede sino contribuir a reforzar la seguridad en general** en todo el territorio.

La ampliación crea también ciertos retos específicos para algunas políticas, como el **refuerzo de las fronteras exteriores**, la instauración de la **segunda generación del sistema de información Schengen** y, en general, **la preparación de los nuevos Estados miembros a participar plenamente en el acervo Schengen** en la perspectiva de la supresión de los controles en las fronteras interiores. Sobre este último aspecto conviene tener en cuenta que la Unión está proporcionando los medios necesarios, como la Facilidad Schengen, para reforzar las fronteras exteriores de los nuevos Estados miembros. Con el fin de permitir que los nuevos Estados miembros participen plenamente en el dispositivo Schengen, así como la supresión de los controles en las fronteras interiores cuanto antes, habrá que aplicar el SIS II y llevar a cabo a la mayor brevedad el proceso de evaluación previsto en el acervo. Del mismo modo, en el ámbito judicial aprobar medidas destinadas a **incrementar la confianza mutua** con el fin de consolidar el principio de reconocimiento mutuo resulta más indispensable todavía en la Unión ampliada.

A la luz de la evolución previsible en cuanto a la gestión de las fronteras exteriores, también habrá que encontrar soluciones para garantizar que la actual geometría variable en el ámbito Schengen no afecte negativa-

6. La Declaración nº 5 relativa al artículo 67 TCE aneja al Tratado de Niza proporciona elementos de interpretación de este artículo y contiene un compromiso político preciso para que las medidas contempladas en el apartado 3 del artículo 62 y la letra d) del apartado 3 del artículo 63, que se refieren respectivamente a la libre circulación de nacionales de terceros países durante un período máximo de tres meses y a la inmigración y la residencia ilegal, incluida la repatriación, pasen inmediatamente al procedimiento de codecisión después del 1 de mayo de 2004.

mente el buen funcionamiento de la cooperación entre los Estados miembros que aplican la totalidad del acervo.

2. Prioridades en cuanto al futuro del espacio de libertad, seguridad y justicia

La realización de la primera fase del espacio de libertad, seguridad y justicia ha permitido progresos concretos considerables. No obstante, todavía no se han alcanzado todos los objetivos que se fijaron en Tampere. A la espera de los resultados de la Conferencia Intergubernamental, el **actual marco institucional** no dejará de plantear dificultades. A este respecto y para el período intermedio, las posibilidades que ofrece el Tratado de Niza pudieran actuar como un estímulo.

Además, debería considerarse la posibilidad de recurrir al dispositivo del apartado 2 del artículo 67 del TCE.

La mayoría de las acciones en curso constituyen la continuación lógica del programa de Tampere y, por consiguiente, se sitúan entre este programa y las futuras prioridades. La presente Comunicación pretende aportar las **bases de reflexión necesarias para la elaboración de un futuro programa de medidas** que deberán definir las prioridades en los ámbitos de Justicia e Interior para el período 2004 - 2009. La Comunicación también podrá sentar las bases de un **debate con los ciudadanos**.

Para la elaboración del futuro programa **la Unión** deberá tener en cuenta varios elementos. En primer lugar se trata de saber cómo continuar el programa de Tampere y, en particular:

- *los trabajos actualmente en curso y las medidas a largo plazo ya definidas;*

- *el grado de aplicación efectiva de los instrumentos adoptados y la futura evaluación de dicha aplicación.* Sobre este tema la Comisión está procediendo a evaluar la primera generación de textos. Es importante que acompañe al futuro programa un proceso de evaluación de la instauración y de la aplicación del acervo aprobado en el marco de Tampere, con el fin de garantizar una complementariedad eficaz entre los instrumentos básicos y las nuevas propuestas.

En segundo lugar, de cara al futuro convendrá garantizar *los medios institucionales adecuados y los recursos financieros convenientes* para alcanzar los nuevos objetivos. En cuanto al proyecto de Tratado Constitucional se refiere, en opinión de la Comisión uno de sus aspectos más relevantes es la supresión de la estructura de «pilares» de la Unión y la ampliación del método comunitario al conjunto del espacio de libertad, seguridad y justicia⁷ En cuanto al aspecto financiero se refiere, la Comisión propone un sustancial aumento de los recursos disponibles para el espacio de libertad, seguridad y justicia en el marco de la rúbrica «Ciudadanía europea».

7. COM(2003) 548 final de 17.09.2003.

Obsérvese que las ideas que se presentan en la presente Comunicación no prejuzgan en modo alguno las propuestas que se presenten en el marco de las perspectivas financieras ni los futuros debates interinstitucionales.

Para evitar la dispersión excesiva de la acción común, habrá que **respetar las prioridades establecidas**. Estas prioridades deberán tener en cuenta el **contexto global** al que la Unión deberá hacer frente. En particular: la divergencia económica entre regiones del mundo; la inestabilidad política en algunas regiones o países; la evolución demográfica de Europa; las expectativas de los ciudadanos en el ámbito de sus derechos y de la seguridad.

2.1. Establecer una protección de la persona más eficaz en el ejercicio de los derechos fundamentales

La integración europea se basa en los siguientes valores comunes: los derechos fundamentales, el respeto del Estado de Derecho y las instituciones democráticas.

Éstos deben constituir la base de cualquier acción de la Unión.

La integración de la Carta en el Tratado Constitucional y la adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales significa que la Unión, incluidas sus instituciones, estará jurídicamente obligada a garantizar que en todos sus ámbitos de competencia los derechos fundamentales no sólo se respeten sino que también se fomenten de modo activo. En diciembre de 2003, los representantes de los Estados miembros reunidos en el Consejo Europeo destacaron la importancia de recoger y analizar los datos relativos a los derechos humanos para definir la política de la Unión en este ámbito.

Se decidió ampliar el mandato del Observatorio del Racismo y la Xenofobia y con ello crear una Agencia Europea de Derechos Fundamentales. La Comisión tiene la intención de presentar una comunicación sobre este tema en 2004. El mandato específico se definirá sobre la base de los resultados del debate subsiguiente.

Las medidas adoptadas para proteger la democracia y el Estado de Derecho en Europa contra todas las formas de delincuencia y contra el terrorismo deberán respetar escrupulosamente los derechos fundamentales de la persona, el derecho de libre circulación, la vida privada y las normas relativas a la protección de datos.

Habrà que estudiar la necesidad de establecer un **marco global único** que tenga en cuenta, por una parte las peculiaridades y requisitos en materia de protección del orden y de la seguridad públicos y de lucha contra la delincuencia y, por otra, la exigencia de ofrecer un alto grado de protección de la vida privada. También deberá integrar la perspectiva de la racionalización de las autoridades comunes de control que ya existen en la Unión Europea para la protección de datos en el ámbito del mantenimiento del orden público, al tiempo que se respetan las competencias del órgano independiente de control establecido en virtud del

artículo 286 TCE. Para definir e instaurar las normas habrá que articular también la acción de la Unión con la de las autoridades nacionales y desarrollar la asociación con el sector privado y con las organizaciones no gubernamentales.

2.2. Favorecer las iniciativas en el ámbito de la ciudadanía europea

El refuerzo de la ciudadanía europea deberá constituir uno de los ejes principales de nuestra acción. El proyecto de Tratado Constitucional prevé la posibilidad de que un grupo de ciudadanos presente una propuesta en la que se inste a la Comisión a aplicar una disposición de la Constitución.

Habrá que fomentar la participación democrática en las elecciones al Parlamento Europeo⁸. Muchos ciudadanos de la Unión se quejan de haber perdido el **derecho a participar en determinadas elecciones nacionales**⁹ en sus países de origen, pérdida que no se ha compensado con la adquisición de un derecho equivalente en el Estado miembro anfitrión. Habrá que estudiar este tema tanto a escala europea como nacional.

El derecho de libre circulación, del que ya disfrutaban los ciudadanos de la Unión, incluidos los trabajadores, deberá garantizarse plenamente mediante un control estricto de la aplicación por los Estados miembros de la reciente Directiva que regula este ámbito. Esto debiera permitir comprobar, asimismo, si siguen siendo necesarias medidas complementarias.

2.3. Desarrollar un sistema integrado de gestión de las fronteras y de la política de visados

A corto y a medio plazo, habrá que prestar especial atención a la creación de las condiciones necesarias para poder suprimir los controles en las fronteras interiores de los nuevos Estados miembros.

En el proyecto de Tratado Constitucional se incluyó la creación de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores. Este tema ya se desarrolló considerablemente a raíz de los Consejos Europeos de Sevilla y de Salónica. Habrá que continuar esta acción tanto desde el punto de vista legislativo como operativo y financiero.

En este contexto, convendrá velar por el buen funcionamiento de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores. Habrá que reforzar y completar el desarrollo de los mecanismos de coordinación con el objetivo, a

8. A la luz de la preparación de las elecciones al Parlamento Europeo conviene preguntarse si es oportuno mantener el mecanismo de intercambio de información entre los Estados miembros destinado a impedir la posibilidad de participación por partida doble en los comicios y si sería conveniente recurrir a fórmulas más adaptadas al objetivo que se persigue.

9. En principio, los ciudadanos europeos sólo pueden participar en las elecciones municipales y europeas de los Estados miembros en los que residen en virtud del Tratado CE.

largo plazo, de crear un cuerpo europeo de fronteras cuya actividad sea complementaria de la de los cuerpos de fronteras nacionales¹⁰. Para llevar a cabo su cometido la Agencia deberá cooperar con otros servicios encargados de la vigilancia de las fronteras exteriores y, especialmente, con los servicios de aduanas. A este respecto, habrá que proceder a un examen periódico de las posibles sinergias entre los trabajos de la Agencia y los de las aduanas y demás servicios de fronteras.

Esta política de la Unión y su aplicación deberá regirse por el **principio de solidaridad** y de reparto equitativo de las responsabilidades entre los Estados miembros, incluso desde el punto de vista financiero. Concretar este principio debería conducir a movilizar fondos consecuentes.

La política de visados deberá responder a los imperativos globales en términos de seguridad de los documentos y permitir una mejor cooperación consular. Convendrá proseguir los trabajos iniciados para introducir datos biométricos en los documentos de viaje y de identidad, especialmente en los pasaportes.

Habrà que cerciorarse de que el Sistema Informático de Visados (VIS), así como el nuevo Sistema de Información Schengen (VIS II) sean efectivamente operativos y de que se utilicen todas sus posibilidades.

Por último y para mantener la coherencia con la nueva política de vecindad de la Unión, será necesaria más cooperación con los países vecinos y, en particular, con los países fronterizos.

2.4. Promover una verdadera política común de gestión de los flujos migratorios

Un enfoque realista que tenga en cuenta las necesidades económicas y demográficas debiera facilitar **la admisión legal de los inmigrantes** en la Unión, con arreglo a una política coherente que respete el **trato equitativo** de los nacionales de terceros países. Queda claro que, en este contexto y al tiempo que se inscribe en una perspectiva global que incluya el respeto de la preferencia comunitaria, habrá que garantizar el derecho de los Estados miembros a fijar el número concreto de entradas en su territorio de nacionales de terceros países y procedentes de dichos terceros países para ocupar puestos de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia. También habrá que tener en cuenta los intereses de los países de origen.

Habrà que fomentar y continuar la **política de integración** de los nacionales de terceros países. Para ello, la Unión deberá aplicar las medidas adecuadas para apoyar la acción de los Estados miembros.

La credibilidad de un enfoque común positivo y abierto en el ámbito de la inmigración dependerà asimismo en gran medida de la capacidad de

10. La cooperación y la coordinación supondrán, en particular, disponer de equipamiento común, formación específica y capacidad de análisis de los riesgos.

la Unión Europea para controlar la **inmigración ilegal**. El futuro Tratado Constitucional, así como el desarrollo de una **verdadera política de retorno y readmisión**, facilitarán el refuerzo de **la lucha contra la trata de seres humanos**. En este caso como en otros, la eficacia de la acción dependerá en gran medida de una fuerte **solidaridad**.

2.5. Desarrollar una política europea común de asilo equitativa

Gracias a la aplicación del **principio de solidaridad** debiera mejorarse el equilibrio de los esfuerzos desplegados por los Estados miembros para recibir y acoger a refugiados y personas desplazadas. Convendrá aplicar un enfoque basado en la asociación y la cooperación con los terceros países tanto de origen como de tránsito, primer asilo y destino final.

El objetivo principal del sistema europeo común de asilo consiste en determinar **un estatuto uniforme de asilo y de protección subsidiaria, un procedimiento común** de concesión y retirada de dicho estatuto y un sistema común destinado a garantizar protección temporal.

Al propio tiempo, convendrá establecer un enfoque integrado que incluya procedimientos eficientes de decisión administrativa en materia de retorno, de programas de reintegración y de procedimientos de entrada capaces de disuadir las solicitudes infundadas y de luchar contra las redes de trata y tráfico de seres humanos. Este enfoque es tanto más importante cuanto que **las víctimas de los fallos del sistema son con frecuencia personas realmente refugiadas**.

ANEXO 2

CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS 4 Y 5 DE NOVIEMBRE DE 2004.

EXTRACTO DE LAS CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA

1. El Consejo Europeo ha debatido en particular:

- la preparación de la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa
- espacio de libertad, seguridad y justicia: el Programa de La Haya
- comunicar Europa al ciudadano.

También ha celebrado debates con el Primer Ministro de Iraq, Sr. Alai.

2. Ha precedido a la reunión del Consejo Europeo una exposición del Presidente del Parlamento Europeo, D. Josep Borrell, seguida de un cambio de impresiones.

3. El Consejo Europeo ha tomado nota de los resultados del debate del Parlamento Europeo sobre la investidura de la Comisión designada. Ha acogido con beneplácito la nueva lista de Miembros designados de la Comisión presentada por el candidato a Presidente, D. José Manuel Barroso. El Consejo, de común acuerdo con en el Presidente designado, ha adoptado la lista. El Consejo Europeo ha manifestado su esperanza de que esta Comisión se apruebe y asuma sus funciones cuanto antes.

4. El Consejo Europeo ha tomado nota con profunda satisfacción de que el "Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa" ha sido solemnemente firmado en Roma, el 29 de octubre de 2004, en nombre de todos los Estados miembros.

(...)

II. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: PROGRAMA DE LA HAYA

14. La seguridad de la Unión Europea y de sus Estados miembros ha adquirido un carácter más apremiante, concretamente a raíz de los ataques terroristas que tuvieron lugar en los Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001 y en Madrid el 11 de marzo de 2004.

Los ciudadanos de Europa esperan con razón que la Unión Europea, garantizando el respeto de los derechos y libertades fundamentales, adopte un enfoque común más eficaz de problemas transfronterizos como la inmigración ilegal y el tráfico y contrabando de seres humanos, así como el terrorismo y la delincuencia organizada.

15. Cinco años después del Consejo Europeo de Tampere, cuando acordó un programa que sentaba las bases para importantes logros en el espacio de libertad, seguridad y justicia, ha llegado el momento de establecer un nuevo programa que permita a la Unión avanzar sobre dichos logros y hacer frente con eficacia a los nuevos retos que le esperan. A tal efecto, el Consejo ha aprobado un nuevo programa plurianual para los próximos cinco años, que se conocerá como Programa de La Haya y se adjunta a las presentes conclusiones. Dicho programa refleja las ambiciones expresadas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y tiene en cuenta la evaluación de la Comisión que el Consejo Europeo de junio de 2004 acogió con satisfacción, así como la Recomendación sobre la utilización de la votación por mayoría cualificada y el procedimiento de codecisión aprobada por el Parlamento Europeo el 14 de octubre de 2004.

16. El Programa de La Haya trata todos los aspectos de las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, incluida su dimensión exterior, y concretamente los derechos fundamentales y la ciudadanía, el asilo y la migración, la gestión de las fronteras, la integración, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, la cooperación judicial y policial y el Derecho civil, a los que en diciembre de 2004 se añadirá una estrategia sobre drogas. En conjunto, el Consejo Europeo considera que la creación de instrumentos jurídicos europeos apropiados y el refuerzo de la cooperación práctica y operativa entre los organismos nacionales pertinentes, así como la puntual aplicación de las medidas acordadas, son de importancia capital.

17. A la luz de dicho Programa, el Consejo Europeo invita a la Comisión a presentar en 2005 un plan de acción con propuestas de acciones concretas y un calendario para la adopción y aplicación de las mismas. Además, invita a la Comisión a que presente al Consejo un informe anual sobre la aplicación de medidas de la Unión ("cuadro de objetivos"). Los Estados miembros suministrarán la información pertinente a tal fin. En este contexto, el Consejo Europeo ha hecho hincapié en la importancia de la transparencia y en la participación del Parlamento Europeo en los trabajos.

18. El Consejo Europeo ha solicitado al Consejo que garantice el cumplimiento del calendario para cada una de las medidas.

19. Sin perjuicio del marco financiero para el período 2007-2013, el Consejo Europeo ha tomado nota de que habrá que tomar debidamente en consideración las repercusiones financieras del calendario plurianual para el espacio de libertad, seguridad y justicia.

20. El Consejo Europeo volverá a analizar los progresos realizados en el Programa de La Haya en el segundo semestre de 2006.

ANEXO I

PROGRAMA DE LA HAYA. CONSOLIDACION DE LA LIBERTAD, LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA EN LA UNION EUROPEA

I. Introducción

El Consejo Europeo reafirma el carácter prioritario que atribuye a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en respuesta a una inquietud fundamental de los pueblos de los Estados que constituyen la Unión.

Durante los últimos años la Unión Europea ha desempeñado un papel cada vez más importante en lo que se refiere a garantizar la cooperación policial, aduanera y judicial y el desarrollo de una política coordinada en materia de asilo, inmigración y controles en las fronteras exteriores. Dicho desarrollo continuará con la consolidación de una zona común de libertad, seguridad y justicia mediante el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. Este Tratado y los Tratados anteriores de Maastricht, Amsterdam y Niza han creado progresivamente un marco jurídico común en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior, así como la integración de este ámbito de actuación con otras áreas políticas de la Unión.

Desde el Consejo Europeo de Tampere de 1999, la política de la Unión en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior se ha desarrollado dentro del marco de un programa general. Aunque no se lograron todos los objetivos iniciales, se han hecho grandes progresos de forma coordinada. El Consejo Europeo celebra los resultados conseguidos en el primer período quinquenal: se han sentado las bases para una política común de asilo e inmigración, se ha preparado la armonización de los controles fronterizos, se ha mejorado la cooperación policial, y han avanzado sustancialmente los trabajos preliminares para la cooperación judicial sobre la base del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y de sentencias.

La seguridad de la Unión Europea y de sus Estados miembros reviste actualmente mayor urgencia, en particular a la luz de los atentados terroristas cometidos en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 y en Madrid el 11 de marzo de 2004. Los ciudadanos de Europa tienen la legítima expectativa de que la Unión Europea, al tiempo que garantiza el respeto de las libertades y derechos fundamentales, adopte una actitud común más eficaz ante los problemas transfronterizos como la migración ilegal, la trata y la introducción clandestina de seres humanos, el terrorismo y la delincuencia organizada, así como respecto a su prevención. Particularmente en el ámbito de la seguridad, ha crecido la importancia de la coordinación y coherencia entre las dimensiones interna y externa, que debe propiciarse con firmeza.

Cinco años después del Consejo Europeo de Tampere, ha llegado el momento de establecer un nuevo programa que permita a la Unión tomar como base los logros alcanzados y hacer frente con eficacia a los

nuevos desafíos que deba afrontar. Para ello, el Consejo Europeo ha adoptado este nuevo programa plurianual que se denominará "Programa de La Haya".

Es el reflejo de las ambiciones expresadas en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, y contribuye a que la Unión esté preparada para su entrada en vigor. Toma en cuenta la evaluación de la Comisión¹, que contó con la aprobación del Consejo Europeo en junio de 2004, así como la Recomendación que el Parlamento Europeo adoptó el 14 de octubre de 2004², en especial por lo que respecta al paso a la votación por mayoría cualificada y a la codecisión previstas en el apartado 2 del artículo 67 del TCE.

El objetivo del Programa de La Haya es la mejora de la capacidad común de la Unión y de sus Estados miembros de: garantizar los derechos fundamentales, las salvaguardias procesales mínimas y el acceso a la justicia, proporcionar a quienes la necesiten la protección de acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados y otros tratados internacionales, regular los flujos de migración y controlar las fronteras exteriores de la Unión, luchar contra la delincuencia organizada transfronteriza y reprimir la amenaza del terrorismo, explotar el potencial de Europol y Eurojust, proseguir con el establecimiento del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y certificados tanto en materia civil como penal, y eliminar obstáculos legales y judiciales en los litigios en asuntos civiles y familiares con repercusiones transfronterizas. Es éste un objetivo que hay que lograr en interés de nuestros ciudadanos desarrollando un sistema común de asilo y mejorando el acceso a los tribunales, la cooperación policial y judicial en la práctica, la aproximación de las legislaciones y el desarrollo de políticas comunes.

Un elemento clave será en un futuro próximo la prevención y supresión del terrorismo. Un planteamiento común en este campo debería basarse en el principio de que al preservar la seguridad nacional los Estados miembros deberán tener plenamente en cuenta la seguridad de la Unión en su conjunto. Además, se pedirá al Consejo Europeo que en diciembre de 2004 refrende la nueva Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012), que se añadirá a este Programa.

El Consejo Europeo considera que el proyecto común de la consolidación del área de libertad, seguridad y justicia es fundamental a la hora de asegurar unas comunidades seguras, la confianza mutua y el Estado de Derecho en toda la Unión. La libertad, la justicia, el control en las fronteras exteriores, la seguridad interna y la prevención del terrorismo deberían en adelante considerarse indivisible en la Unión en su conjunto. Para lograr un nivel de protección óptima del espacio de libertad, seguridad y justicia se requiere una actuación multidisciplinar y concertada -tanto a escala de la UE como nacional- entre los cuerpos y fuerzas de seguridad competentes, en particular la policía, las aduanas y la guardia de fronteras.

1. COM(2004) 401 final

2. P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004

A la luz del presente Programa, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente en 2005 al Consejo un plan de acción en el que se traduzcan en acciones concretas los objetivos y prioridades del Programa. El plan incluirá un calendario para la adopción e incorporación de todas las acciones.

El Consejo Europeo insta al Consejo a que vele por el cumplimiento del calendario previsto para cada una de las distintas medidas. Se invita a la Comisión a que presente al Consejo un informe anual sobre la ejecución del Programa de La Haya (cuadro de indicadores).

II. Orientaciones generales

1. Principios generales

El programa que se expone a continuación intenta responder al desafío y a las expectativas de nuestros ciudadanos. Se funda en un planteamiento pragmático y se basa en el trabajo en curso resultante del programa de Tampere, en los planes de acción actuales y en una evaluación de las medidas de primera generación. También parte de los principios generales de subsidiariedad, proporcionalidad, solidaridad y respeto de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros.

El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (en adelante "el Tratado constitucional") ha servido de directriz para el nivel de ambición, si bien los Tratados existentes establecen la base jurídica para la acción del Consejo hasta que el Tratado constitucional surta efecto. Por consiguiente, se han examinado las diversas áreas políticas para determinar si el trabajo preparatorio o los estudios podían comenzar ya, de forma que puedan tomarse las medidas previstas en el Tratado constitucional tan pronto como éste entre en vigor. Los derechos fundamentales, garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales en la parte II del Tratado constitucional, incluidas las notas explicativas, así como por la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, deben respetarse plenamente. Al mismo tiempo, el programa aspira a conseguir progresos reales y sustanciales en el esfuerzo por aumentar la confianza mutua y promover políticas comunes en beneficio de todos nuestros ciudadanos.

2. Protección de los derechos fundamentales

La incorporación de la Carta en el Tratado constitucional y la adhesión al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales impondrá a la Unión, con inclusión de sus instituciones, una obligación legal de garantizar -en todos sus ámbitos de actuación- no sólo el respeto sino también la promoción activa de los derechos fundamentales.

En este sentido, el Consejo Europeo, recordando su firme compromiso de oposición a cualquier forma de racismo, antisemitismo y xenofobia expresado en diciembre de 2003, acoge con satisfacción la comunica-

ción de la Comisión sobre la ampliación del mandato del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia para convertirlo en un Organismo de Derechos Humanos.

3. Aplicación y evaluación

La evaluación por la Comisión del programa de Tampere³ ha demostrado claramente la necesidad de aplicar y evaluar de forma adecuada y oportuna todo tipo de medidas en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia.

Es de suma importancia que el Consejo desarrolle en 2005 métodos prácticos para facilitar la aplicación oportuna en todas las áreas políticas: las medidas que requieran la asignación de recursos por parte de las autoridades nacionales deberán ir acompañadas de planes apropiados para asegurar una aplicación más efectiva, y la duración del período de aplicación deberá corresponderse en mayor medida con la complejidad de la medida afectada. Los informes provisionales periódicos de la Comisión al Consejo durante el período de aplicación deberán ofrecer un incentivo para las acciones en los Estados miembros.

La evaluación de la aplicación, así como de los efectos de todas las medidas es, a juicio del Consejo Europeo, esencial para la eficacia de la acción de la Unión. Las evaluaciones emprendidas a partir del 1 de julio de 2005 deben ser sistemáticas, objetivas, imparciales y eficientes, evitando al mismo tiempo una carga administrativa excesiva para las autoridades nacionales y la Comisión. Su objetivo debería ser abordar el funcionamiento de la medida y sugerir soluciones para los problemas encontrados en su ejecución o en su aplicación. La Comisión deberá elaborar un informe anual de evaluación de las medidas dirigido al Consejo, e informar al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.

Se invita a la Comisión Europea a que elabore propuestas que puedan presentarse tan pronto como el Tratado constitucional haya entrado en vigor, relativas al papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en la evaluación de las actividades de Eurojust y el examen de las actividades de Europol.

4. Estudio

Puesto que el programa se llevará a cabo durante el período en que entrará en vigor el Tratado constitucional, se considera útil un estudio de su aplicación. Con este fin, se invita a la Comisión a que informe al Consejo Europeo, antes de la entrada en vigor del Tratado constitucional (1 de noviembre de 2006), sobre los progresos realizados, y a que proponga las adiciones necesarias al programa, teniendo en cuenta la modificación de la base jurídica como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado.

3. COM(2004) 401 final.

III. Orientaciones específicas

1. Consolidación de la libertad

1.1 Ciudadanía de la Unión

El derecho de todos los ciudadanos de la UE a la libre circulación por los territorios de los Estados miembros de la Unión y a la libre residencia en éstos constituye el principal derecho que confiere la ciudadanía de la Unión. El significado práctico de la ciudadanía de la Unión se verá aumentado por la plena aplicación de la Directiva 2004/38⁴, que codifica el Derecho comunitario en este ámbito, aportando claridad y simplicidad. Se pide a la Comisión que presente en 2008 un informe al Consejo y al Parlamento Europeo, en su caso junto con propuestas encaminadas a permitir a los ciudadanos de la UE circular dentro de la Unión Europea en condiciones análogas a las aplicadas a los nacionales de un Estado miembro que circulan por su país o cambian su lugar de residencia en él, con arreglo a los principios establecidos del Derecho comunitario.

El Consejo Europeo anima a las instituciones de la Unión a que, dentro del marco de sus competencias, mantengan un diálogo abierto, transparente y periódico con asociaciones representativas y la sociedad civil y propicien y faciliten la participación de los ciudadanos en la vida pública. En especial, el Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que presten una atención especial a la lucha contra el antisemitismo, el racismo y la xenofobia.

1.2 Política de asilo, migración y fronteras

La migración internacional continuará. Es necesario un planteamiento completo, que abarque todas sus etapas, que trate las causas profundas de la migración, las políticas de entrada y admisión y las políticas de integración y de retorno.

A fin de asegurar un planteamiento de estas características, el Consejo Europeo insta al Consejo, a los Estados miembros y a la Comisión a que mantengan a cabo relaciones de trabajo coordinadas, enérgicas y efectivas entre los responsables de las políticas de migración y asilo y los responsables de otros ámbitos políticos pertinentes.

El desarrollo continuado de la política europea de asilo y migración debería basarse en un análisis común de los fenómenos migratorios en

4. Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) N° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE DO L 158 de 30.04.2004, p. 77

todos sus aspectos. El refuerzo de la recogida, suministro, intercambio y utilización eficiente de información y de datos actualizados sobre todos los aspectos migratorios pertinentes es de importancia clave.

La segunda fase del desarrollo de una política común en el campo del asilo, la migración y las fronteras empezó el 1 de mayo de 2004. Deberá basarse en la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades, con inclusión de las implicaciones financieras, y en una más estrecha colaboración práctica entre los Estados miembros: asistencia técnica, formación e intercambio de información, supervisión de la ejecución y aplicación adecuadas y oportunas de los instrumentos, así como más armonización de la legislación. El Consejo Europeo, teniendo en cuenta la evaluación por la Comisión y los firmes puntos de vista expresados por el Parlamento Europeo en su Recomendación⁵, pide al Consejo que adopte una decisión basada en el apartado 2 del artículo 67 TCE inmediatamente después de la consulta formal del Parlamento Europeo, y a más tardar el 1 de abril de 2005, para aplicar el procedimiento previsto en el artículo 251 TCE a todas las medidas del título IV destinadas a reforzar la libertad, de acuerdo con el Tratado de Niza, excepto para la migración legal.

1.3 Un sistema europeo común de asilo

Los objetivos del sistema europeo común de asilo en su segunda fase serán la creación de un procedimiento común de asilo y de un estatuto uniforme para las personas a las que se concede el asilo o la protección subsidiaria. Se basará en la aplicación plena y no excluyente de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y otros tratados pertinentes, y en una evaluación a fondo y completa de los instrumentos jurídicos adoptados en la primera fase.

El Consejo Europeo exhorta a los Estados miembros a que ejecuten plenamente la primera fase sin demora. A este respecto, el Consejo deberá adoptar lo antes posible por unanimidad, de conformidad con el apartado 5 del artículo 67 del TCE, la Directiva sobre los procedimientos de asilo. Se invita a la Comisión a que concluya la evaluación de los instrumentos jurídicos de la primera fase en 2007 y a que presente los instrumentos y las medidas de la segunda fase al Consejo y al Parlamento Europeo con vistas a su adopción antes de finales de 2010. En este marco, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente un estudio sobre la conveniencia, posibilidades y dificultades así como de las implicaciones legales y prácticas del tratamiento conjunto de solicitudes de asilo dentro de la Unión.

Por otra parte, deberá efectuarse por separado y en estrecha consulta con ACNUR un estudio de la conveniencia, la idoneidad y la viabilidad del tratamiento conjunto de dichas solicitudes fuera del territorio de la UE, como complemento del sistema europeo común de asilo en cumplimiento de las normas internacionales pertinentes.

5. P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004

El Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que creen en 2005 estructuras adecuadas con participación de los servicios de asilo de los Estados miembros, para facilitar la cooperación y colaboración prácticas. Con ello se ayudará a los Estados miembros, entre otras cosas, a instaurar un procedimiento único para la evaluación de las solicitudes de protección internacional y, al mismo tiempo, a la compilación, evaluación y aplicación mancomunadas de la información sobre países de origen, así como a abordar presiones particulares sobre los regímenes de asilo y las capacidades de recepción que resultan, entre otras causas, de su situación geográfica. Cuando se haya creado un procedimiento común de asilo, estas estructuras se transformarán -partiendo de una evaluación- en una oficina europea de apoyo a todas las formas de cooperación entre Estados miembros relativas al sistema europeo común de asilo.

El Consejo Europeo acoge con satisfacción el establecimiento del nuevo Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010 y subraya la necesidad imperiosa de que los Estados miembros mantengan regímenes de asilo e instalaciones de acogida adecuados en la víspera del establecimiento de un procedimiento común de asilo. Invita a la Comisión a que asigne fondos comunitarios existentes para ayudar a los Estados miembros en la tramitación de las solicitudes de asilo y en la acogida de categorías de ciudadanos de terceros países. Invita al Consejo a que defina estas categorías sobre la base de una propuesta que debe ser presentada por la Comisión en 2005.

1.4 Migración legal y lucha contra el empleo ilegal

La migración legal desempeñará un papel importante en el refuerzo de la economía basada en el conocimiento en Europa y en el impulso del desarrollo económico, contribuyendo así a la ejecución de la estrategia de Lisboa. Podría desempeñar asimismo un papel en las asociaciones con terceros países. El Consejo Europeo subraya que la fijación de volúmenes de admisión de mano de obra migrante es competencia de los Estados miembros. El Consejo Europeo, teniendo en cuenta el resultado de las deliberaciones sobre el Libro Verde sobre migración laboral, prácticas más idóneas de los Estados miembros y su pertinencia a efectos de la aplicación de la Estrategia de Lisboa, invita a la Comisión a que presente antes de finales de 2005 un plan de política en materia de migración legal que incluya procedimientos de admisión capaces de responder rápidamente a las fluctuantes demandas de trabajo migratorio en el mercado laboral.

Dado que la economía sumergida y el empleo ilegal pueden actuar como factor que potencie la inmigración ilegal y llevar a la explotación, el Consejo Europeo invita a los Estados miembros a alcanzar los objetivos de reducción de la economía sumergida establecidos en la estrategia europea de empleo.

1.5 Integración de ciudadanos de terceros países

La estabilidad y la cohesión en nuestras sociedades se benefician de la integración acertada de ciudadanos de terceros países y sus descendien-

tes en situación de residencia legal. Para lograr este objetivo resulta esencial desarrollar políticas eficaces y prevenir el aislamiento de ciertos grupos.

Un planteamiento integral que implique a los interesados al nivel local, regional, nacional y de la UE resulta, por lo tanto, esencial.

El Consejo Europeo reconoce los progresos ya realizados por lo que se refiere al buen trato dispensado a los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en la UE, pero pide que haya igualdad de oportunidades que les permita participar plenamente en la sociedad. Han de eliminarse activamente los obstáculos para la integración.

El Consejo Europeo subraya la necesidad de una mayor coordinación de las políticas nacionales de integración y las iniciativas de la UE en este ámbito. A este respecto, deben establecerse los principios de base comunes que sirvan de fundamento para un marco europeo coherente de integración.

Dichos principios, que habrán de conectar todas las áreas políticas relacionadas con la integración, deben incluir por lo menos los siguientes aspectos. Integración: _ es un proceso continuo y bidireccional que implica tanto a los ciudadanos de terceros países con residencia legal como a la sociedad de acogida

_ incluye la política contra la discriminación aunque va más allá

_ implica el respeto por los valores básicos de la Unión Europea y los derechos humanos fundamentales

_ requiere unas capacidades básicas para la participación en la sociedad

_ se basa en la interacción frecuente y el diálogo intercultural entre todos los miembros de la sociedad, en el marco de foros y actividades comunes encaminados a mejorar la comprensión recíproca

_ se extiende a una variedad de áreas políticas, incluidos el empleo y la educación.

Un marco, basado en estos principios de base comunes, formará los cimientos para iniciativas futuras en la UE, basándose en objetivos y medios de la evaluación claros. El Consejo Europeo invita a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión a que promuevan el intercambio estructural de experiencias e información sobre la integración, apoyado por el desarrollo de un sitio Internet ampliamente accesible en la red.

1.6 La dimensión exterior del asilo y la migración

1.6.1 Asociación con terceros países

El asilo y la migración constituyen, por su propia naturaleza, cuestiones internacionales. La política de la UE debería aspirar a ayudar a terceros

países, en forma de plena asociación -utilizando si procede los fondos comunitarios existentes-, en sus esfuerzos por mejorar su capacidad de gestión de la migración y de protección de los refugiados, prevenir y combatir la inmigración ilegal, informar sobre los canales legales de migración, resolver determinadas situaciones de los refugiados proporcionando un mejor acceso a soluciones estables, crear capacidad de control de fronteras, mejorar la seguridad de los documentos y abordar el problema del retorno.

El Consejo Europeo reconoce que los flujos de migración insuficientemente gestionados pueden dar lugar a desastres humanitarios. Desea expresar su más profunda preocupación por las tragedias humanas que tienen lugar en el Mediterráneo a consecuencia de tentativas de entrar en la UE ilegalmente. Pide a todos los Estados que intensifiquen su cooperación para impedir nuevas pérdidas de vidas.

El Consejo Europeo solicita al Consejo y a la Comisión que continúen el proceso de integrar plenamente la migración en las presentes y futuras relaciones de la UE con terceros países. Invita a la Comisión a que complete la integración de la migración en los documentos sobre estrategia por países y regiones para la primavera de 2005.

El Consejo Europeo reconoce la necesidad de que la UE contribuya, en un espíritu de responsabilidad compartida, a un sistema internacional de protección más accesible, equitativo y eficaz en asociación con terceros países, facilite el acceso a la protección y proporcione soluciones durables en la etapa más temprana posible. Se animará a los países en zonas de origen y de tránsito a redoblar sus empeños en el fortalecimiento de su capacidad de protección para los refugiados. En este sentido, el Consejo Europeo exhorta a todos los terceros países a que se adhieran a la Convención de Ginebra sobre los Refugiados.

1.6.2 Asociación con países y regiones de origen

El Consejo Europeo acoge con satisfacción la comunicación de la Comisión sobre la mejora del acceso a soluciones duraderas⁶ e invita a la Comisión a desarrollar programas regionales de la protección de la UE en asociación con los terceros países afectados y en estrecha consulta y cooperación con el ACNUR. Dichos programas emplearán la experiencia adquirida en los programas experimentales de protección que deben ponerse en marcha antes de finales de 2005 y que incorporarán una variedad de instrumentos pertinentes, centrados fundamentalmente en la creación de capacidad, e incluirán un programa conjunto de reasentamiento para los Estados miembros dispuestos a participar en él.

Las políticas en las que se entrelazan la migración, la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria deben ser coherentes y desarrollarse en asociación y diálogo con los países y regiones de origen. El Consejo Europeo acoge con satisfacción los progresos realizados, invita al

6. COM (2004) 410 final

Consejo a desarrollar estas políticas, haciendo hincapié particularmente en las causas subyacentes, en los alicientes y en el alivio de la pobreza, e insta a la Comisión a que presente propuestas concretas y cuidadosamente elaboradas antes de la primavera de 2005.

1.6.3 Asociación con países y regiones de tránsito

Por lo que se refiere a los países de tránsito, el Consejo Europeo pone de relieve la necesidad de cooperación intensificada y de creación de capacidad, tanto en las fronteras meridionales como en las orientales de la UE, para permitir que estos países gestionen mejor la migración y proporcionen protección adecuada a los refugiados. Se concederá apoyo a la creación de capacidad en los regímenes nacionales de asilo, el control fronterizo y la cooperación en sentido amplio en cuestiones de migración a los países que demuestren un empeño real en cumplir sus obligaciones conforme a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.

La propuesta de Reglamento por la que se establece un instrumento europeo de vecindad y colaboración⁷ provee el marco estratégico para intensificar la cooperación y el diálogo sobre asilo y migración con los países vecinos, entre ellos los de la cuenca mediterránea, y para poner en marcha nuevas medidas. A este respecto, el Consejo Europeo solicita un informe sobre los progresos y los logros para antes de finales de 2005.

1.6.4 Política de repatriación y readmisión

Los migrantes que no tengan o hayan dejado de tener derecho a permanecer legalmente en la UE deberán regresar de forma voluntaria o, si es necesario, obligatoria. El Consejo Europeo pide que se establezca una política eficaz de expulsión y repatriación basada en normas comunes para las personas que vayan a ser repatriadas, de manera humana y respetando plenamente sus derechos humanos y su dignidad.

El Consejo Europeo considera esencial que el Consejo inicie a principios de 2005 el debate sobre las normas mínimas para procedimientos de repatriación, incluidas las normas mínimas de apoyo a actuaciones nacionales eficaces de repatriación. La propuesta resultante deberá tener en cuenta asimismo preocupaciones especiales por lo que se refiere a la salvaguardia del orden público y la seguridad. Se requiere un planteamiento coherente entre la política de repatriación y todos los demás aspectos de las relaciones exteriores de la Comunidad con terceros países, al igual que un especial énfasis en el problema de los nacionales de dichos terceros países que no poseen pasaportes u otros documentos de identidad.

El Consejo Europeo pide:

- _ una colaboración más estrecha y asistencia técnica mutua
- _ el inicio de la fase preparatoria de un fondo europeo de repatriación

7. COM(2004) 628 final.

- _ programas específicos de repatriación comunes e integrados por país y por región
- _ la creación de un fondo europeo de repatriación antes de 2007, teniendo en cuenta la evaluación de la fase preparatoria
- _ la pronta celebración de acuerdos comunitarios de readmisión
- _ la designación, lo antes posible, por la Comisión de un representante especial para la política común de readmisión.

1.7 Gestión de los flujos migratorios

1.7.1 Controles en las fronteras y lucha contra la inmigración ilegal

El Consejo Europeo subraya la importancia de una supresión rápida de los controles en las fronteras interiores, del establecimiento gradual del sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores y de la consolidación de los controles y la vigilancia en las fronteras exteriores de la Unión. A este respecto, subraya la necesidad de solidaridad y de un reparto equitativo de responsabilidades, incluidas sus implicaciones financieras, entre los Estados miembros.

El Consejo Europeo exhorta al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros a que tomen todas las medidas necesarias para permitir la supresión de los controles en las fronteras interiores lo antes posible, a condición de que se hayan cumplido todos los requisitos de aplicación del acervo de Schengen, tan pronto como sea operativo el sistema de información de Schengen (SIS II) en 2007.

Para lograr este objetivo, la evaluación de la aplicación del acervo no relacionado con SIS II deberá dar comienzo en el primer semestre de 2006.

El Consejo Europeo acoge con satisfacción el establecimiento de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, el 1 de mayo de 2005. Pide a la Comisión que presente al Consejo antes de finales de 2007 una evaluación de dicha Agencia, que contenga un estudio de sus tareas y una valoración de si la Agencia debe ocuparse de otros aspectos de la gestión de fronteras, incluida una intensificación de la cooperación con los servicios de aduanas y otras autoridades competentes en cuestiones de seguridad relacionadas con mercancías.

El control y la vigilancia de las fronteras exteriores son competencia de las autoridades nacionales de fronteras. Sin embargo, para apoyar a los Estados miembros con requisitos específicos para el control y la vigilancia de tramos extensos o difíciles de fronteras exteriores, y en aquellos casos en los que los Estados miembros se enfrentan con circunstancias especiales e imprevistas debidas a presiones migratorias excepcionales en dichas fronteras, el Consejo Europeo:

_ Invita al Consejo a que cree equipos de expertos nacionales capaces de proporcionar con rapidez ayuda técnica y operativa a los Estados miembros que la requieran, previo análisis apropiado del riesgo por la Agencia Europea de Fronteras y actuando dentro de su marco correspondiente, de las atribuciones de la Agencia sobre la base de una propuesta de la Comisión sobre las competencias y la financiación apropiadas para tales equipos, que habrá de presentarse en 2005.

_ Invita al Consejo y a la Comisión a que creen un fondo comunitario para la gestión de las fronteras para finales de 2006 a más tardar.

_ Invita a la Comisión a que, tan pronto se haya completado la supresión de controles en las fronteras interiores, presente una propuesta para complementar el actual mecanismo de evaluación de Schengen con un mecanismo de supervisión, velando por la plena participación de los expertos de los Estados miembros, y que incluya inspecciones sin previo aviso.

La revisión de las tareas de la Agencia arriba expuestas y en particular la evaluación del funcionamiento de los equipos de expertos nacionales deberá incluir un comentario sobre la viabilidad de crear un sistema europeo de guardias de frontera.

El Consejo Europeo invita a los Estados miembros a que mejoren sus análisis conjuntos de las rutas migratorias y de prácticas de contrabando y de tráfico, así como de las redes delictivas que actúen en este ámbito, entre otras cosas dentro del marco de la Agencia Europea de Fronteras y en colaboración estrecha con Europol y Eurojust. También invita al Consejo y a la Comisión a que aseguren el establecimiento firme de redes de enlace en materia de inmigración en los terceros países que corresponda. A este respecto, el Consejo Europeo saluda las iniciativas de los Estados miembros de cooperación en el mar y con carácter voluntario, de conformidad con el Derecho nacional e internacional, que en el futuro podría incluir la cooperación con terceros países.

Con vistas al desarrollo de normas comunes, mejores prácticas y mecanismos idóneos para prevenir y combatir la trata de seres humanos, el Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que desarrollen un plan en 2005.

1.7.2 Sistemas de biometría e información

La gestión de los flujos migratorios, incluida la lucha contra la inmigración ilegal, debería verse reforzada con la introducción de una serie ininterrumpida de medidas de seguridad que establezca un nexo eficaz entre los trámites de solicitud de visados y los de entrada y salida en los pasos fronterizos exteriores. Tales medidas son también importantes para la prevención y el control de la delincuencia, en especial el terrorismo. Para lograr esto son necesarios un planteamiento coherente y unas soluciones armonizadas a nivel de la UE en materia de identificadores y datos biométricos.

El Consejo Europeo pide al Consejo que se plantee la forma de conseguir un máximo de eficacia e interoperabilidad de los sistemas de información de la UE para hacer frente a la inmigración ilegal y mejorar los controles fronterizos, así como la gestión de dichos sistemas sobre la base de una comunicación de la Comisión sobre la interoperabilidad entre el sistema de información de Schengen (SIS II), el sistema de información de visados (VIS) y EURODAC, que deberá presentarse en 2005, teniendo en cuenta la necesidad de lograr el equilibrio justo entre la aplicación de ley y la salvaguarda de los derechos fundamentales individuales.

El Consejo Europeo invita al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros a que continúen sus esfuerzos por integrar sin demora identificadores biométricos en los documentos de viaje, los visados, los permisos de residencia, los pasaportes de los ciudadanos de la UE y los sistemas de información, así como por prepararse para el desarrollo de normas mínimas para los documentos de identidad nacionales teniendo en cuenta las normas de la OACI.

1.7.3 Política de visados

El Consejo Europeo subraya la necesidad de continuar el desarrollo de la política común de visados como parte de un sistema con varios niveles dirigido a la facilitación de los viajes legítimos y a la lucha contra la inmigración ilegal a través de una mayor armonización de la legislación nacional y de las prácticas de tramitación en las misiones consulares locales. A largo plazo, deberían crearse oficinas comunes de visados, teniendo en cuenta los debates relativos al establecimiento de un servicio de acción exterior de la UE. El Consejo Europeo celebra las iniciativas individuales de algunos Estados miembros que, de manera voluntaria, cooperan en la puesta en común de personal y medios para la expedición de visados.

El Consejo Europeo:

_ Invita a la Comisión a que, en un primer momento, proponga las enmiendas necesarias para seguir mejorando las políticas de visado y presente en 2005 una propuesta sobre el establecimiento de centros comunes de solicitud, centrándose, entre otras cosas, en posibles sinergias ligadas al desarrollo del VIS, a que revise la Instrucción Consular Común y a que presente la propuesta correspondiente a principios de 2006 a más tardar.

_ Subraya la importancia de la aplicación rápida del VIS empezando por la incorporación, entre otros elementos, de datos alfanuméricos y fotografías antes de finales de 2006 y de la biometría antes de finales de 2007.

_ Invita a la Comisión a que presente sin demora la propuesta necesaria a fin de respetar el calendario convenido para la instauración del VIS.

_ Pide a la Comisión que continúe sus esfuerzos para lograr que los ciudadanos de todos los Estados miembros puedan viajar cuanto antes sin visado de estancia de corta duración a todos los terceros países cuyos ciudadanos pueden viajar a la UE sin visado.

_ Invita al Consejo y a la Comisión a que, con miras a desarrollar un enfoque común, estudien, en el contexto de la política de readmisión de la CE, la oportunidad de facilitar, caso por caso, la expedición de visados para estancias de corta duración a ciudadanos de terceros países, siempre que sea posible y sobre la base de la reciprocidad, como parte de una asociación real en el ámbito de las relaciones exteriores, incluidas las cuestiones relacionadas con la migración.

2. Consolidación de la seguridad

2.1 Mejora del intercambio de información

El Consejo Europeo está convencido de que la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia requiere un planteamiento innovador del intercambio transfronterizo de información policial. No debe bastar el mero hecho de que la información cruza las fronteras.

Con efectos a partir del 1 de enero de 2008, el intercambio de dicha información deberá regirse, con sujeción a las condiciones que se exponen a continuación, respecto del principio de disponibilidad, lo que significa que, en todo el territorio de la Unión, un funcionario de policía de un Estado miembro que necesite información para llevar a cabo sus obligaciones pueda obtenerla de otro Estado miembro y que el organismo policial del otro Estado miembro que posea dicha información la facilitará para el propósito indicado, teniendo en cuenta el requisito de las investigaciones en curso en dicho Estado.

No obstante los trabajos en curso⁸, se invita a la Comisión a que presente propuestas antes de finales de 2005 para la aplicación del principio de disponibilidad, en que deben cumplirse estrictamente las siguientes condiciones imprescindibles:

- _ el intercambio solamente puede tener lugar para el cumplimiento de tareas legales
- _ debe garantizarse la integridad de los datos que deban intercambiarse
- _ la necesidad de proteger las fuentes de información y de garantizar la confidencialidad de los datos en todas las etapas del intercambio, y ulteriormente
- _ deben aplicarse normas comunes para el acceso a los datos y normas técnicas comunes
- _ debe supervisarse el respeto de la protección de los datos y garantizarse un adecuado control previo y posterior al intercambio de información

8. El proyecto de Decisión marco sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los cuerpos de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, en particular en relación con delitos graves, incluidos los actos de terrorismo, doc. COM(2004) 221 final.

_ debe garantizarse la protección contra el uso indebido de los datos personales y el derecho a la corrección de los datos personales incorrectos.

Los métodos de intercambio de información deberán hacer pleno uso de las nuevas tecnologías y adaptarse a cada tipo de información, si procede a través del acceso recíproco a las bases de datos nacionales o la interoperabilidad de las mismas, o del acceso directo (en línea), incluso para Europol, a las bases de datos centrales existentes de la UE tales como el SIS. Sólo deberán crearse nuevas bases de datos europeas centralizadas sobre la base de estudios que hayan demostrado su valor añadido.

2.2 Terrorismo

El Consejo Europeo subraya que para prevenir y combatir el terrorismo con eficacia, respetando al mismo tiempo plenamente los derechos fundamentales, es preciso que los Estados miembros no limiten sus actividades a mantener la seguridad propia, sino que se planteen también la seguridad de la Unión en su conjunto.

Como objetivo, ello significa para los Estados miembros que:

_ Han de utilizar las capacidades de sus servicios de inteligencia y seguridad no sólo para hacer frente a las amenazas para su propia seguridad, sino también, según los casos, para proteger la seguridad interior de los demás Estados miembros.

_ Deben atraer inmediatamente la atención de las autoridades competentes de los otros Estados miembros sobre cualquier información de la que dispongan sus servicios en relación con amenazas para la seguridad interior de dichos Estados.

_ En caso de que haya personas o bienes vigilados por los servicios de seguridad en relación con una amenaza terrorista, asegurarse de que dicha vigilancia no se vea interrumpida por el hecho de que se cruce una frontera.

A corto plazo deben seguir aplicándose plenamente todos los elementos de la declaración del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2004, en especial el recurso intensificado a Europol y Eurojust, y del plan de acción de la UE para la lucha contra el terrorismo, y se anima al Coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE a que promueva la obtención de progresos en ese ámbito.

En este contexto, el Consejo Europeo recuerda su invitación formulada a la Comisión de que presente una propuesta de enfoque común de la UE relativo a la utilización de los datos de los pasajeros a efectos de seguridad fronteriza y de la aviación y otros fines policiales⁹.

9. Declaración sobre la lucha contra el terrorismo adoptada el 25 de marzo de 2004, doc. 7906/04, punto 6.

Se mantendrá el alto nivel de intercambio de información entre los servicios de seguridad. No obstante, deberá mejorarse teniendo en cuenta el principio general de disponibilidad descrito en el punto 2.1 y prestando atención particular a las circunstancias particulares aplicables a los métodos de trabajo de los servicios de seguridad, por ejemplo la necesidad de asegurar con métodos de recogida de información, las fuentes de información y la confidencialidad permanente de los datos después del intercambio.

Con efectos a partir del 1 de enero de 2005, el Centro de Situación facilitará al Consejo un análisis estratégico de la amenaza terrorista basado en la información de los servicios de inteligencia y seguridad de los Estados miembros y, en su caso, en la información proporcionada por Europol.

El Consejo Europeo hace hincapié en la importancia de las medidas encaminadas a combatir la financiación del terrorismo. Espera con interés la ocasión de estudiar el enfoque global coherente que le presentarán el Secretario General/Alto Representante y la Comisión en su sesión de diciembre de 2004. En dicha estrategia se habrán de sugerir modos de mejorar la eficacia de los instrumentos actualmente disponibles, como la vigilancia de los flujos financieros sospechosos y el embargo preventivo de bienes, y proponer nuevas herramientas en relación con las operaciones en metálico y las instituciones que participan en ellas.

Se invita a la Comisión a que formule propuestas orientadas a mejorar la seguridad del almacenamiento y transporte de explosivos y a garantizar la trazabilidad de los precursores industriales y químicos.

El Consejo Europeo hace hincapié asimismo en la necesidad de asegurar una protección y una ayuda adecuadas a las víctimas del terrorismo.

El Consejo deberá desarrollar, antes del finales de 2005, una estrategia a largo plazo para hacer frente a los factores que contribuyen a la radicalización y el reclutamiento para actividades terroristas.

Deben utilizarse todos los instrumentos de que dispone la Unión Europea de manera coherente para abordar con ímpetu la preocupación clave: la lucha contra el terrorismo. A tal fin, los ministros JAI en el seno del Consejo deben desempeñar el papel dirigente, tomando en consideración el mandato del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. La Comisión deberá revisar la legislación comunitaria con tiempo suficiente para poder adaptarla paralelamente a las medidas que se adoptarán para combatir el terrorismo.

La Unión Europea redoblará aún más y reorientará sus esfuerzos, en la dimensión exterior del área de libertad, seguridad y justicia, en pos de la lucha contra el terrorismo. En este contexto, se invita al Consejo a que cree en conjunción con Europol y la Agencia Europea de Fronteras una red de expertos nacionales en prevención y lucha contra el terrorismo y en controles fronterizos, que estarán disponibles para responder a las peticiones de terceros países de asistencia técnica en la formación e instrucción de sus autoridades.

El Consejo Europeo exhorta a la Comisión a que incremente el volumen de los fondos destinados a los proyectos relacionados con la creación de

capacidad de lucha contra el terrorismo en terceros países, y a que se certifique de que cuenta con los conocimientos especializados y recursos humanos suficientes para aplicar dichos proyectos con eficacia. El Consejo insta asimismo a la Comisión a que garantice que en la revisión propuesta de los instrumentos existentes por los que se rigen las ayudas exteriores, se hagan las provisiones necesarias que permitan ofrecer una ayuda rápida, flexible y específica en materia de lucha contra el terrorismo.

2.3 Cooperación policial

La lucha efectiva contra la delincuencia organizada transfronteriza y otras formas graves de delincuencia y terrorismo requiere una cooperación práctica intensificada entre las autoridades policiales y aduaneras de los Estados miembros y con Europol, así como una mejor utilización de los instrumentos existentes en este ámbito.

El Consejo Europeo insta a los Estados miembros a que capaciten a Europol para que, en cooperación con Eurojust, desempeñe un papel clave en la lucha contra las formas graves de delincuencia transfronteriza (organizada y no organizada) y de terrorismo mediante:

- _ la ratificación y aplicación efectiva de los instrumentos jurídicos necesarios antes de finales de 2004¹⁰
- _ la puesta a disposición de Europol de cuanta información de alta calidad necesite, con suficiente antelación
- _ el fomento de una cooperación adecuada entre sus autoridades nacionales competentes y Europol.

Con efectos a partir del 1 de enero de 2006, Europol debe haber reemplazado anualmente sus "informes sobre la situación de la delincuencia" por "evaluaciones de amenaza" referentes a formas graves de delincuencia organizada, basadas en la información proporcionada por los Estados miembros y en las contribuciones de Eurojust y la Unidad operativa de jefes de policía de la UE. El

Consejo deberá utilizar esos análisis para establecer las prioridades estratégicas anuales, que servirían de directrices para nuevas medidas. Éste será el próximo paso hacia el objetivo de crear y de ejecutar una metodología de aplicación de una acción policial guiada por la labor de inteligencia a nivel de la UE.

10. Protocolos de Europol: el Protocolo por el que se modifican el artículo 2 y el anexo al Convenio de Europol de 30 de noviembre de 2000, DO C 358 de 13.12.2000, pág. 1; el Protocolo relativo a los privilegios e inmunidades de Europol, los miembros de sus órganos, sus directores adjuntos y sus agentes, de 28 de noviembre de 2002, DO C 312 de 16.12.2002, pág.1, y el Protocolo que modifica el Convenio Europol de 27 de noviembre de 2003, DO C 2 de 6.1.2004; el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, de 29 de mayo de 2000, DO C 197 de 12.7.2000, pág. 1 y su Protocolo anexo de 16 de octubre de 2001, DO C 326 de 21.11.2001, pág. 2, y la Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre los equipos conjuntos de investigación, DO L 162 de 20.6.2002, pág. 1.

Los Estados miembros deberán atribuir a Europol la función de oficina central de la Unión para la falsificación del euro según lo dispuesto en el Convenio de Ginebra de 1929.

El Consejo deberá adoptar la legislación europea sobre Europol, prevista en el artículo III-276 del Tratado constitucional, cuanto antes después de la entrada en vigor de éste y a más tardar el 1 de enero de 2008, teniendo en cuenta todas las tareas encomendadas a Europol.

Hasta ese momento, Europol debe mejorar su funcionamiento haciendo pleno uso del acuerdo de cooperación con Eurojust. Europol y Eurojust deberán informar anualmente al Consejo acerca de sus experiencias comunes y sobre resultados específicos. Además, Europol y Eurojust deberán fomentar el uso de equipos conjuntos de investigación de los Estados miembros y su propia participación en ellos.

La experiencia de los Estados miembros en la utilización de equipos conjuntos de investigación es limitada. Con objeto de fomentar la utilización de tales equipos e intercambiar experiencias sobre prácticas idóneas, cada Estado miembro deberá designar un experto nacional.

El Consejo deberá desarrollar la cooperación policial y aduanera transfronteriza basada en unos principios comunes. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente propuestas para proseguir el desarrollo del acervo de Schengen en el aspecto de la cooperación policial operativa transfronteriza

Los Estados miembros deberán dedicarse a la mejora de la calidad de sus datos policiales con la ayuda de Europol. Además, Europol deberá aconsejar al Consejo sobre las formas para perfeccionar datos. El sistema de información de Europol deberá entrar en funcionamiento sin demora.

Se invita al Consejo a que fomente el intercambio de prácticas idóneas en materia de técnicas de investigación como primera medida para el desarrollo de técnicas comunes de investigación, previstas en el artículo III-257 del Tratado constitucional, en especial en los campos de las investigaciones de policía científica y de la seguridad de las tecnologías de la información.

La cooperación policial entre los Estados miembros se ha hecho más eficiente y efectiva en varios casos, al haberse facilitado la cooperación en determinados temas entre los Estados miembros interesados, en su caso mediante la creación de equipos conjuntos de investigación y, en caso necesario, apoyados por Europol y Eurojust. En zonas fronterizas específicas, sólo con una colaboración más estrecha y una mejor coordinación se puede hacer frente a la delincuencia y las amenazas para el orden público y la seguridad nacional.

El refuerzo de la cooperación policial requiere la atención concentrada en la confianza mutua y en su consolidación. En una Unión Europea ampliada, deberá hacerse un esfuerzo explícito para mejorar la comprensión del funcionamiento de los ordenamientos jurídicos de los

Estados miembros y de sus organizaciones. El Consejo y los Estados miembros deberán desarrollar para finales de 2005 y en cooperación con la Escuela Europea de Policía, normas y módulos para cursos de formación de funcionarios de policía nacionales por lo que se refiere a aspectos prácticos de la cooperación policial en la UE.

Se invita a la Comisión a que desarrolle en estrecha cooperación con la Escuela Europea de Policía y antes de finales de 2005, programas de intercambio sistemático destinados a las autoridades policiales y orientados a conseguir mejorar la comprensión del funcionamiento de los ordenamientos jurídicos y las organizaciones de los Estados miembros. Por último, con objeto de mejorar la seguridad interior de la Unión Europea, deberán tenerse también en cuenta las experiencias adquiridas en operaciones policiales exteriores.

2.4 Gestión de crisis internas de la Unión Europea con repercusiones transfronterizas

El 12 de diciembre de 2003, el Consejo Europeo adoptó la Estrategia Europea de Seguridad, en la que se exponen de forma sucinta los desafíos mundiales, las principales amenazas, los objetivos estratégicos y las implicaciones políticas con vistas a una Europa segura en un mundo mejor. Dotar a la Unión Europea de seguridad interior -con especial referencia a posibles crisis internas de gran magnitud con repercusiones transfronterizas que afecten a nuestros ciudadanos, infraestructuras vitales y orden y seguridad públicos- constituye un complemento esencial de esa estrategia. Sólo así será posible proporcionar a los ciudadanos y a las infraestructuras vitales de Europa una protección óptima, por ejemplo en caso de accidentes químicos, radiológicos, biológicos o nucleares.

Para la gestión eficaz de las crisis transfronterizas dentro de la Unión Europea no basta la consolidación de las medidas actuales en materia de protección civil y de infraestructuras vitales, sino que además es menester abordar adecuadamente los aspectos de orden y seguridad públicos de tales crisis y la coordinación entre estos distintos ámbitos. Así pues, el Consejo Europeo insta al Consejo y a la Comisión a que creen dentro de las estructuras existentes, respetando plenamente las competencias nacionales, un mecanismo integrado y coordinado de gestión de crisis internas de la Unión Europea con repercusiones transfronterizas, que deberá instaurarse a más tardar el 1 de julio de 2006. Este mecanismo deberá abordar como mínimo los siguientes aspectos: continuación de la evaluación de las capacidades de los Estados miembros, almacenamiento, formación, ejercicios conjuntos y planes operativos de gestión civil de crisis.

2.5 Cooperación operativa

Deberá velarse por la coordinación de las actividades operativas de los cuerpos y fuerzas de seguridad y otros organismos en todos los ámbitos del espacio de libertad, seguridad y justicia, y por el seguimiento de las prioridades estratégicas establecidas por el Consejo.

Para ello, se invita al Consejo a preparar la creación del Comité de Seguridad Interior previsto en el artículo III-261 del Tratado constitucional, en especial mediante la determinación de su ámbito de actividad, sus funciones, sus competencias y su composición, con miras a su constitución tan pronto como sea posible tras la entrada en vigor del Tratado constitucional.

En el ínterin, con el fin de adquirir experiencia práctica de coordinación, se invita al Consejo a organizar una reunión conjunta semestral entre los presidentes del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA) y del Comité del Artículo 36 (CATS), por un lado, y, por otro, representantes de la Comisión, Europol, Eurojust, la Agencia Europea de Fronteras, la Unidad operativa de jefes de policía de la UE y el SITCEN.

2.6 Prevención de la delincuencia

La prevención de la delincuencia es una parte indispensable del trabajo de creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Por ello, la Unión necesita una herramienta eficaz para respaldar los esfuerzos realizados por los Estados miembros en materia de prevención de la delincuencia. Para ello es menester profesionalizar y reforzar la Red europea de prevención de la delincuencia. Habida cuenta de la amplitud del campo de la prevención, será preciso centrarse en las medidas y prioridades que resulten más beneficiosas para los Estados miembros. La Red europea de prevención de la delincuencia deberá poner a disposición del Consejo y de la Comisión conocimientos tanto especializados como generales para la definición de políticas eficaces de prevención de la delincuencia.

En ese sentido, el Consejo Europeo celebra la iniciativa de la Comisión de crear instrumentos europeos de recopilación, análisis y comparación de información sobre delincuencia y victimación y sus respectivas tendencias evolutivas en los Estados miembros, utilizando como indicadores acordados las estadísticas nacionales y otras fuentes de información. Deberá encomendarse a Eurostat la definición de dichos datos y su recopilación en los Estados miembros.

Es importante proteger de la delincuencia organizada a los organismos públicos y a las empresas privadas mediante medidas administrativas y de otra índole. Deberá prestarse atención particular a la investigación sistemática del patrimonio inmobiliario como herramienta de la lucha contra la delincuencia organizada. Los convenios de colaboración entre el sector público y el privado constituyen un instrumento esencial. Se invita a la Comisión a que presente propuestas en tal sentido en 2006.

2.7. Delincuencia organizada y corrupción

El Consejo Europeo celebra el desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada transfronteriza en la UE y pide al Consejo y la Comisión que desarrollen más este concepto y lo hagan operativo, conjuntamente con otros socios como Europol, Eurojust, la Unidad operativa de jefes de policía, la Red europea de pre-

vención de la delincuencia y la Escuela Europea de Policía. En ese contexto, debería estudiarse las cuestiones relativas a la corrupción y sus vínculos con la delincuencia organizada.

2.8. Estrategia europea en materia de lucha contra la droga

El Consejo Europeo destaca la importancia de hacer frente al problema de las drogas con un planteamiento global, equilibrado e interdisciplinar entre las medidas de prevención, asistencia y rehabilitación de la toxicomanía, las medidas de lucha contra el tráfico de estupefacientes y precursores y contra el blanqueo de dinero, y el refuerzo de la cooperación internacional.

La Estrategia europea en materia de lucha contra la droga 2005-2012 se añadirá al programa tras su adopción por el Consejo Europeo en diciembre de 2004.

3. Reforzar la justicia

El Consejo Europeo destaca la necesidad de seguir mejorando el trabajo de creación de una Europa de los ciudadanos y la función esencial que desempeñará a este respecto la creación de un espacio europeo de justicia. Ya se han tomado varias medidas. Deberá proseguir el esfuerzo por facilitar el acceso a la justicia y la cooperación judicial, así como la plena utilización del reconocimiento mutuo. Es particularmente importante que las fronteras entre los países de Europa dejen de ser un obstáculo a la resolución de las cuestiones de Derecho civil o a las demandas y la ejecución de resoluciones en asuntos civiles.

3.1 Tribunal de Justicia Europeo

El Consejo Europeo destaca la importancia del Tribunal de Justicia Europeo en el ámbito relativamente nuevo del espacio de libertad, seguridad y justicia, y expresa su satisfacción por el hecho de que el Tratado Constitucional refuerza sustancialmente las competencias del Tribunal de Justicia Europeo en dicho ámbito.

A fin de garantizar que los asuntos sobre cuestiones de derecho planteados ante el Tribunal se resuelvan con rapidez -en beneficio tanto de los ciudadanos europeos como del funcionamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia- es menester dotar al Tribunal de los medios para responder con la mayor brevedad, según lo exige el artículo III-369 del Tratado constitucional.

En ese contexto, y con la perspectiva del Tratado Constitucional, debe examinarse la posibilidad de arbitrar una solución para tramitar de forma rápida y adecuada las solicitudes de resolución prejudicial relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, en especial cuando proceda, mediante la modificación del Estatuto del Tribunal. Se invita a la Comisión a presentar - previa consulta al Tribunal de Justicia - una propuesta al respecto.

3.2 Fomento de la confianza y consolidación de la confianza mutua

La cooperación judicial tanto en materia penal como civil podría verse potenciada mediante la consolidación de la confianza mutua y mediante el desarrollo paulatino de una cultura judicial europea basada en la diversidad de los sistemas jurídicos de los Estados miembros y en la unidad del Derecho europeo. En una Unión Europea ampliada, la confianza mutua se fundará en la certidumbre de que todos los ciudadanos europeos tienen acceso a un sistema judicial que se atiene a normas de calidad elevadas. A fin de facilitar la aplicación plena del principio de reconocimiento mutuo, deberá establecerse un sistema que prevea una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación de las medidas de la UE en el ámbito de la justicia, dentro del pleno respeto de la independencia del poder judicial y en consonancia con todos los mecanismos europeos existentes.

La consolidación de la confianza recíproca requiere de las autoridades judiciales y de los distintos ordenamientos jurídicos un esfuerzo expreso de mejora de la comprensión mutua. En este sentido, la Unión deberá respaldar la constitución de redes de organizaciones e instituciones judiciales, como la red de Consejos del Poder Judicial, la red europea de Tribunales Supremos y la Red europea de formación judicial.

Mediante programas de intercambio de autoridades judiciales se contribuirá a facilitar la cooperación y a desarrollar la confianza recíproca. Deberá incluirse sistemáticamente un componente UE en la formación de las autoridades judiciales. Se invita a la Comisión a que prepare lo antes posible una propuesta destinada a crear, a partir de las estructuras existentes, una red europea efectiva de formación de autoridades judiciales tanto en la esfera civil como penal, según lo previsto en los artículos III-269 y III-270 del Tratado constitucional.

3.3 Cooperación judicial en materia penal

Deberá intentarse mejorar mediante la reducción de los obstáculos legales existentes y el refuerzo de la coordinación de las investigaciones. Con objeto de incrementar la eficacia de la acción pública, garantizado a la vez la correcta administración de justicia, deberá prestarse atención particular a las posibilidades de concentrar en un solo Estado miembro la acción pública en los asuntos transfronterizos multilaterales. Es esencial seguir desarrollando la cooperación judicial en materia penal para dar un seguimiento adecuado a las investigaciones de las autoridades policiales de los Estados miembros y de Europol.

El Consejo Europeo recuerda en este contexto la necesidad de ratificar y aplicar efectivamente- sin retrasos - los instrumentos jurídicos para mejorar la cooperación judicial en materia penal, como ya se ha señalado en el apartado relativo a la cooperación policial.

3.3.1 Reconocimiento mutuo

Deberá completarse el amplio programa de medidas destinadas a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal, que abarca las resoluciones judiciales en todas las etapas del procedimiento penal o relativas por otros conceptos a dicho procedimiento, como la obtención y admisibilidad de las pruebas, los conflictos de competencias, el principio de "ne bis in idem" y la ejecución de las condenas firmes a penas de prisión u otras sanciones alternativas¹¹, y habrá que dedicar especial atención a las nuevas propuestas en ese contexto.

La consecución del reconocimiento mutuo -como piedra angular de la cooperación judicial- supone la definición de normas equivalentes aplicables a los derechos procesales en los procesos penales basados en estudios sobre los diversos niveles de salvaguardas existentes en los Estados miembros y, con el debido respeto a sus respectivas tradiciones jurídicas. En este contexto, el proyecto de Decisión marco relativa a determinados derechos procesales en los procesos penales en todas la Unión Europea deberá ser adoptada antes de finales de 2005.

El Consejo deberá adoptar para finales de 2005 la Decisión marco relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas¹². Se invita a la Comisión a que presente a más tardar en diciembre de 2004 sus propuestas sobre la mejora del intercambio de información de los registros nacionales de condenas e inhabilitaciones en particular de los delincuentes sexuales, con miras a su adopción por el Consejo antes de que finalice 2005. A esto deberá seguir, en marzo de 2005, una nueva propuesta sobre un sistema informático de intercambio de información.

3.3.2 Aproximación de las legislaciones

El Consejo Europeo recuerda que el establecimiento de unas normas mínimas relativas a los aspectos del Derecho procesal está recogido en los tratados, con objeto de facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales así como la cooperación policial y judicial en materia penal con implicaciones transfronterizas. La aproximación del Derecho penal material sirve a los mismos fines y afecta a los ámbitos de la delincuencia particularmente grave con implicaciones transfronterizas. Debería darse prioridad a aquellos ámbitos de la delincuencia que se mencionan específicamente en dichos Tratados.

Con objeto de garantizar una mayor eficacia de la aplicación dentro de los ordenamientos nacionales, los ministros JAI deberán asumir dentro del Consejo la responsabilidad de definir los delitos penales y de determinar las penas de manera general.

11. DO C 12 de 15.1.2001, pág. 10 a 22.

12. COM (2003) 688.

3.3.3 Eurojust

La eficacia de la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza y otras formas graves de delincuencia exige la cooperación y la coordinación de las investigaciones y, cuando sea posible, la concentración de la acción pública bajo la dirección de Eurojust en cooperación con Europol.

El Consejo Europeo insta a los Estados miembros a que permitan a Eurojust llevar a cabo sus cometidos mediante:

- la aplicación efectiva antes de finales de 2004 de la Decisión del Consejo por la que se crea Eurojust¹³, atendiendo especialmente a las competencias judiciales que deberán atribuirse a sus miembros nacionales
- la plena cooperación entre sus autoridades nacionales y Eurojust.

El Consejo, basándose en una propuesta de la Comisión, deberá adoptar -tras la entrada en vigor del Tratado Constitucional pero no más tarde del 1 de enero de 2008- la ley europea sobre Eurojust prevista en el artículo III-273 del Tratado Constitucional, teniendo presentes todas las funciones asignadas a Eurojust.

Hasta entonces, Eurojust mejorará su funcionamiento centrándose en la coordinación de los asuntos multilaterales, graves y complejos. Eurojust incluirá en su informe anual al Consejo los resultados y la calidad de su cooperación con los Estados miembros. Eurojust sacará el máximo partido del acuerdo de cooperación con Europol, y deberá proseguir su cooperación con la Red Judicial Europea y otros socios pertinentes.

El Consejo Europeo insta al Consejo a estudiar el futuro desarrollo de Eurojust sobre la base de una propuesta de la Comisión.

3.4 Cooperación judicial en materia civil

3.4.1 Facilitación de los procedimientos civiles a través de las fronteras

El Derecho civil, que incluye el Derecho de familia, afecta a los ciudadanos en su vida diaria. Por consiguiente, el Consejo Europeo atribuye gran importancia a la continuación del desarrollo de la cooperación judicial en materia civil y la culminación total del programa de reconocimiento mutuo adoptado en 2000. El principal objetivo político en este ámbito consiste en que las fronteras entre los países europeos dejen de constituir un obstáculo a la resolución de los asuntos de Derecho civil o a las demandas y la ejecución de resoluciones en asuntos civiles.

13. DO L 63 de 6.3.2002, p. 1-3.

3.4.2 Reconocimiento mutuo de las resoluciones

El reconocimiento mutuo de las resoluciones constituye un eficaz medio de protección de los derechos de los ciudadanos y de garantía de la ejecución efectiva de tales derechos más allá de las fronteras entre países europeos.

Así pues, la continuación de la aplicación del programa de medidas relativas al reconocimiento mutuo¹⁴ deberá constituir una prioridad en los años venideros, para garantizar que quede concluido en 2011. Deberán proseguirse activamente los trabajos relativos a los siguientes proyectos: los conflictos relativos a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales ("Roma II") y a las obligaciones contractuales ("Roma I"), el proceso monitorio europeo y los instrumentos sobre modalidades alternativas de solución de conflictos y sobre litigios de escasa cuantía. A la hora de decidir la cronología para la conclusión de estos proyectos, deberán tenerse debidamente en cuenta los trabajos en curso en ámbitos afines.

Deberá incrementarse la eficacia de los instrumentos existentes en materia de reconocimiento mutuo mediante la normalización de procedimientos y documentos y la elaboración de normas mínimas para determinados aspectos del Derecho procesal, como la notificación o traslado de documentos judiciales y extrajudiciales, el inicio de las actuaciones, la ejecución de sentencias y la transparencia de las costas.

Por lo que respecta al Derecho de familia y al Derecho de sucesiones, se invita a la Comisión a que presente las siguientes propuestas:

- Un proyecto de instrumento sobre el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de obligaciones alimenticias, incluidas las medidas cautelares y la aplicación provisional, en 2005.
- Un libro verde sobre el conflicto de leyes en materia de sucesión, incluida la cuestión de la competencia, el reconocimiento mutuo y la ejecución de las resoluciones en este ámbito, un certificado de herencia europeo y un mecanismo que permita el conocimiento preciso de la existencia de las últimas voluntades y testamentos de los residentes de la Unión Europea, en 2005.
- Un libro verde sobre el conflicto de leyes en materia de régimen matrimonial, que incluya la cuestión de la jurisdicción y el reconocimiento mutuo en 2006.
- Un libro verde sobre el conflicto de leyes en materia de divorcio (Roma III), en 2005.

Los instrumentos relativos a estos ámbitos deberán haberse ultimado a más tardar en 2011. Estos instrumentos deberán tratar de asuntos de Derecho internacional privado y no deberán basarse en conceptos armoni-

14. DO C 12 de 15.1.2001, p. 1-9.

zados de "familia", "matrimonio", etc. Sólo deberán introducirse normas de Derecho material uniforme como medidas de acompañamiento, cuando sea necesario para posibilitar efectivamente el reconocimiento mutuo de las resoluciones o para mejorar la cooperación judicial en materia civil.

La aplicación del programa de reconocimiento mutuo deberá ir acompañada de un examen detenido del funcionamiento de los instrumentos adoptados recientemente. El resultado de dichos estudios deberá proporcionar la información necesaria para la preparación de nuevas medidas.

3.4.3 Intensificación de la cooperación

Con vistas al funcionamiento fluido de los instrumentos relacionados con la cooperación entre órganos judiciales o de otra índole, deberá requerirse de los Estados miembros la designación de jueces u otras autoridades competentes de enlace establecidos en su propio país. En su caso, dichas autoridades podrían utilizar su punto de contacto nacional dentro de la Red Judicial Europea en materia civil. Se invita a la Comisión a que organice seminarios sobre la aplicación del Derecho de la UE y a que fomente la cooperación entre miembros de las profesiones jurídicas (como los oficiales de justicia y notarios), con el fin de determinar las prácticas más idóneas.

3.4.4 Asegurar la coherencia y la mejora de la calidad de la legislación de la UE

En materia de Derecho contractual, deberá mejorarse la calidad del Derecho comunitario actual y futuro mediante medidas de refundición, codificación y racionalización de los instrumentos jurídicos vigentes y mediante la definición de un marco de referencia común. Deberá crearse un marco para estudiar la posibilidad de desarrollar para toda la UE cláusulas y condiciones tipo de Derecho contractual que puedan ser utilizadas por las empresas y las asociaciones sectoriales de la Unión.

Deberán tomarse medidas que capaciten al Consejo para hacer un seguimiento más sistemático de la calidad y la coherencia de todos los instrumentos jurídicos comunitarios relativos a la cooperación en materia civil.

3.4.5 Ordenamiento jurídico internacional

Se exhorta a la Comisión y al Consejo a que velen por la coherencia entre el ordenamiento jurídico de la UE y el ordenamiento jurídico internacional, y a que sigan estrechando las relaciones y la cooperación con organizaciones internacionales como la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado y el Consejo de Europa, especialmente con vistas a la coordinación de iniciativas y la consecución de las máximas sinergias entre las actividades e instrumentos de dichas organizaciones y los instrumentos de la UE. Deberá ultimarse lo antes posible la adhesión de la Comunidad a la Conferencia de La Haya.

4. Relaciones exteriores

El Consejo Europeo considera cada vez más prioritario el desarrollo de una dimensión externa coherente de la política de libertad, seguridad y justicia de la Unión.

Además de los aspectos ya tratados en los capítulos anteriores, el Consejo Europeo insta a la Comisión y al Secretario General/Alto Representante a que, para finales de 2005, hayan presentado al Consejo una estrategia que cubra todos los aspectos exteriores de la política de libertad, seguridad y justicia de la Unión, basada en las medidas desarrolladas en el presente programa.

La estrategia deberán reflejar las relaciones especiales de la Unión con terceros países, grupos de países y regiones, y deberá centrarse en las necesidades particulares de cooperación con los mismos en materia de JAI.

Deberá utilizarse todas las competencias a disposición de la Unión, entre ellas las relaciones exteriores, de modo integrado y coherente para crear el espacio de libertad, seguridad y justicia. Deberán tenerse en cuenta las siguientes directrices¹⁵: la existencia de unas políticas internas como criterio fundamental que justifica la acción exterior, la necesidad de una aportación específica respecto a los proyectos llevados a cabo por los Estados miembros, la contribución a los objetivos políticos generales de la política exterior de la Unión, la posibilidad de conseguir los fines en un plazo de tiempo razonable y la posibilidad de actuar a largo plazo.

15. Fijadas en la reunión del Consejo Europeo de Feira, en 2000.

PROGRAMA DEL SEMINARIO

Jueves, 16 de diciembre

09.30 INAUGURACION

Imma Moraleda. Presidenta delegada, Área de Igualdad y Ciudadanía, Diputación de Barcelona

Narcís Serra. Presidente, Fundació CIDOB

10.00 CINCO AÑOS DESPUÉS: UN BALANCE DE TAMPERE

Moderador:

Albert Serra. Director Programa Migraciones, Fundación CIDOB

Ponentes:

Anna Terrón. Secretaria General, Patronat Català Pro Europa

Carles Campuzano. Diputado Grupo Parlamentario Catalán, Congreso de los Diputados

Debate

11.30 Pausa café

11.45 LA INCLUSION DE LA INMIGRACION EN LA AGENDA EXTERIOR DE LA UNION EUROPEA

Moderador:

Ricardo Pérez Casado. Presidente de la Comisión Delegada, Instituto Europeo del Mediterráneo

Ponentes:

Yongmi Schibel. Responsable de programa. Migration Policy Group, Bruselas

Marta Rodríguez-Tarduchy. Directora General de Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Mohammed Chaib. Diputado Grupo Socialista – CPC, Parlament de Catalunya

Debate

13.30 Almuerzo

16.00 INMIGRACION, DERECHOS DE CIUDADANIA Y CONSTITUCION EUROPEA

Moderador:

Eduard Roig. Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona

Ponentes:

Ricard Zapata. Profesor titular de Ciencias Políticas, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

Hassan Bousseta. FNRS-CEDEM, Université de Liège

Anna Triandafyllidou. Investigadora Principal, IUE - Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florencia

Debate

Viernes, 17 de diciembre

09.30 GESTION LOCAL PARA UN FENOMENO EUROPEO

Moderadora:

Teresa Llorens. Jefa del Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía, Área de Igualdad y Ciudadanía, Diputación de Barcelona

Ponentes:

Gerard Oude Engberink. Asuntos Sociales y Empleo, Ayuntamiento de Rotterdam

Pere Prat. Alcalde, Ayuntamiento de Manlleu

Carles Martí. Concejel del Distrito Ciutat Vella, Ayuntamiento de Barcelona

Luc van den Brande. Senador, Bélgica. Miembro del grupo PPE, Comité de las Regiones

Debate

11.15 Pausa café

11.30 TAMPERE 2: NUEVOS RETOS Y PERSPECTIVAS PARA LA POLITICA DE INMIGRACION EUROPEA

Moderador:

Jordi Pardo. Secretario General de Interior, Generalitat de Catalunya

Ponentes:

Andrew Geddes. Director, Europe in the World Centre, University of Liverpool

Joaquín Arango. Director, Centro de Estudios sobre Ciudadanía y Migraciones, Fundación Ortega y Gasset

Debate

13.15 CLAUSURA

Moderador:

Ponentes:

Albert Serra. Director Programa Migraciones, Fundación CIDOB

Imma Moraleda. Presidenta delegada, Área de Igualdad y Ciudadanía, Diputación de Barcelona

Adela Ros. Secretaria para la Inmigración, Generalitat de Catalunya

Consuelo Rumi. Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales