

La Comunitarización de las Políticas de Inmigración,

No Podemos Llevarnos a Engaño

Gloria Inés Sánchez Ospina

UNISCI, Migraciones, Historia Contemporánea y Geografía Humana

El progresivo dismantelamiento de las estructuras jurídicas que se inició en 1985, para adaptar el Estado español a la estructura de la Unión Europea en lo concerniente, sobretodo, a la inmigración, sigue avanzando, como era de esperarse, de acuerdo a las normativas que se van promulgando desde Bruselas con el objetivo de cerrar el espacio Schengen. España, como frontera suroeste de este espacio europeo, debe obligatoriamente acatar y cumplir con estas obligaciones.

En el año 1985 España escogió el marco geoestratégico-económico al que quería pertenecer: la Unión Europea. Año de la firma del Acuerdo Schengen, que creaba un espacio comunitario sin fronteras y por el cual se buscaban procedimientos que permitieran ir reduciendo la inmigración ilegal así como el número de solicitudes de asilo aceptadas. Libre circulación de personas que se reforzaría al año siguiente, 1986, con la firma del Acta Única Europea.

El Acuerdo Schengen contemplaba los aspectos siguientes: Un visado único, libre circulación a través de las fronteras interiores y refuerzo del control de las fronteras exteriores. Refuerzo de la solidaridad entre los Estados miembros en cuanto a los controles que los Estados, que se encuentran en las fronteras exteriores, debían de ejercer. Firma de acuerdos de readmisión con terceros Estados, así como la adopción de un sistema informatizado de control de entradas, conocido con las siglas SIS, o Schengen Information System.

En 1990 el Grupo Schengen logró completar el diseño de la Convención de aplicación de Schengen, por medio de la cual se recomendaba la adopción de medidas que permitieran la creación de un Espacio de Seguridad en el ámbito europeo. Con ello, se iban a suprimir las fronteras interiores y se establecían reglas colectivas de control de las entradas, que afectarían a las políticas de visados y al control de la inmigración ilegal y el asilo. Cuestiones éstas que a partir de este momento serían objeto de armonización y no únicamente de cooperación. Además de esta armonización se avanzaba en la cooperación en materia judicial y policial y en la creación de un Sistema de Información, que entrarían en funcionamiento a partir del Tratado de Amsterdam de 1997.

Desde los años 90, a medida que se va creando el "super estado" europeo, se suceden una serie de cambios en el contexto internacional, especialmente con el fin de la Guerra Fría, y la consiguiente desaparición de la división Este-Oeste, lo que conllevaba una sucesión de cambios en la población inmigrante, presente en los Estados miembros de la U.E. Estados como el español, que habían sido emisores de emigración, se convertían en receptores, de igual forma los países escandinavos iban consolidándose como receptores de inmigración, procedente de la antigua Unión Soviética. Añadido a todo estos fenómenos, se producía una mayor circulación de personas, a nivel mundial, gracias a la "popularización" de los medios de transporte y, como consecuencia, el número de países europeos con un balance migratorio positivo fue creciendo a lo largo de las últimas décadas.

Igualmente, a medida que crecen los controles y las políticas restrictivas de las migraciones, se incrementan los flujos migratorios clandestinos, dependiendo de las políticas de integración realizadas por algunos países, especialmente los de la ribera mediterránea, y también de la mayor o menor permeabilización de sus fronteras respecto a la inmigración procedente de países subdesarrollados.

El año 1999 experimenta un giro hacia la apertura, de parte de Europa, al tomar conciencia del envejecimiento de su población y la progresiva carencia de mano de obra, lo que permite entrever la finalización de la denominada "inmigración cero", que en 1973 la había propiciado la "recesión energética". Es en el Consejo de Tampere en octubre de 1999 cuando esta posibilidad de apertura de fronteras europeas a la inmigración se creía viable. De todas formas se enfatizaba que era necesaria la evaluación racional de las necesidades económicas y demográficas de la UE, como también la situación de los países de origen, introduciendo mecanismos como "las cuotas". Como pilar fundamental se continuaba promulgando la necesidad de colaboración entre todos los Estados europeos para controlar la inmigración ilegal. Igualmente, el compromiso de la Comisión con la cooperación con terceros estados y el desarrollo de una política comunitaria coherente en relación con la **readmisión y el retorno**, quedaría confirmada más tarde por parte de la Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo presentada en 2002. A partir del Tratado de Niza, aprobado en diciembre de 2000, se acentúa la necesidad por parte de la UE, de que todas las decisiones relativas a inmigración y asilo sean adoptadas por mayoría cualificada, **perdiéndose el control estatal de las políticas migratorias**, pauta que sería respaldada por la Convención y de cumplimiento a partir del año 2004. Como se va apreciando, las decisiones europeas en materia de migración y asilo se fueron consensuando desde el establecimiento del espacio Schengen, sin embargo, la unanimidad entre los Estados seguía siendo la asignatura pendiente.

Cuestión que poco a poco, y a lo largo de los últimos cinco años ha conocido períodos de endurecimiento, a la sombra de los atentados de Nueva York del 2001, siendo España y el Reino Unido los países que abogarían

por las posturas más “duras”, apuntando incluso la posibilidad de sancionar a los países de origen de los inmigrantes ilegales, como se puso de relieve durante el Consejo Europeo celebrado en Sevilla, en el contexto de la presidencia española de la UE. La postura de los demás países europeos no fue en consonancia con dicha propuesta, lo que al final produjo la sensación de desacuerdo en las conclusiones del Consejo Europeo, en las que figuraba una amenaza velada a los países de origen de la inmigración clandestina, de adopción de medidas contra ellos en caso de no colaborar, pero apresurándose, al mismo tiempo, a declarar que ello no afectaría **nunca** a los compromisos de la UE en materia de ayuda y cooperación al desarrollo.

Pronto la Comisión en una Comunicación al Consejo y el Parlamento proponía la necesidad de tener en cuenta la relación entre la política de inmigración y algunos aspectos de la acción exterior de la UE, subrayando como destacables la cooperación con terceros países en materia migratoria, apuntando la necesidad de realizarse a escala comunitaria para que surtiera efecto. También se proponía el desarrollo de programas a largo plazo que abordaran algunas de las causas últimas de la migración, como la pobreza, los conflictos, el desarrollo institucional insuficiente, el cambio climático, entre otros. Para hacer posible esta implicación de países en vías de desarrollo, la Comisión crea el programa de asistencia financiera y técnica a terceros países, en materia de inmigración y asilo conocido como AENEAS, dotándolo de una partida importante en euros. Programa de carácter plurianual para el período 2004-2008, con ello se apoyaba económicamente a los Estados que se implicaran activamente en los acuerdos de **readmisión**. En el Consejo Europeo celebrado en el mes de noviembre de 2005 y en consonancia con lo que se había discutido en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE de Hampton Court, de octubre del mismo año, se **acordó desarrollar un enfoque equilibrado global y coherente en relación con las cuestiones migratorias, que permitiera, en lo sucesivo luchar eficazmente contra la inmigración ilegal**. En diciembre de 2005, en línea con lo planteado por el Programa de Acción de la Haya, la Comisión presentó un Plan de Política sobre Migración Legal, que abarcaba el período 2006-2009, con un nuevo Comunicado de la Comisión dirigida a la lucha contra la inmigración ilegal, tratando a medio y largo plazo de actuar contra situaciones que se estaban dando en la región mediterránea, como el aumento de los flujos migratorios procedentes de África y los incidentes de Ceuta y Melilla. A este respecto se incluía el empleo de patrullas conjuntas, la vigilancia y el refuerzo de la capacidad de respuesta (nota 1).

Como se puede apreciar, la pauta que va marcando la línea de actuación, en cuestión de migraciones, de parte de la Unión Europea, es la lucha contra la inmigración ilegal y el control de sus fronteras exteriores. Para ello está dispuesta a promulgar y aplicar una batería de medidas que, como un continuo, se van poniendo en vigor. Así, en junio pasado, la Directiva de Retorno, de nuevo ponía el énfasis en la persecución de la inmigración ilegal, esta vez, con aumento de los días de retención en los CIEs europeos. Sin embargo, si para nosotros representa un paso atrás en el tiempo, rememorando planes estratégicos para controlar la inmigración, ordenándola al servicio de las necesidades de los Estados europeos, como por ejemplo fue el Plan GRECO, del año 2000, para nuestros dirigentes políticos representa un paso adelante, “un avance progresista”, llegándose a afirmar que “a medida que hagamos más política común, la tendencia será (dar) más garantías”. Incluso se enfatiza que cuando “*comunitarizamos* políticas, y mucho más si afectan a derechos individuales, se producen avances”(nota 2).

A estas disposiciones se une ahora el proyecto de directiva aprobado en febrero de este año 2009, por el Parlamento Europeo, por el que se obligará a los 27 Estados miembros a sancionar a quienes contraten inmigrantes ilegales. Medida que se presenta como una disposición que trata de evitar su explotación. En un afán de solucionar cuanto antes, cuestiones que se han dejado de resolver paulatinamente, se cae en la tentación de la urgencia, que lo puede complicar todo, pues los elementos con los que se cuenta son seres humanos, imprevisibles y complejos. A ello se suma la crisis económica actual, que hace percibir a unos más que a otros la amenaza de la inmigración a una prosperidad económica, que vemos cómo se nos deteriora. Malos momentos para tomar decisiones sin reflexión suficiente.

Tanto por parte de los organismos encargados de velar por los más débiles, como simplemente a nivel ciudadano, debemos recordar a nuestros gobiernos, el deber moral que los Estados europeos han contraído con la mano de obra ilegal, que durante los últimos años nos han proporcionado bienestar y atención en aquellas tareas que muchos de nuestros ciudadanos europeos han ido rechazando. No es extraño que durante los últimos meses se manifieste una llamada de atención por parte de las Asociaciones de Inmigrantes, de las ONGs, y de las Instituciones que se dedican a la atención altruista de la inmigración, sobre el peligro que corre la Hospitalidad en nuestro país, así como las restricciones que se prevén en la reforma de la Ley de Extranjería, de Asilo y Refugio.

No podemos obviar las disposiciones europeas, que a medida que avanza la *comunitarización* en cuanto a política migratoria, la presión será cada vez mayor sobre unas fuerzas muy frágiles, representadas por individuos a los que se intenta desalentar abandonándoles a su suerte. Esperamos que la sociedad española sepa reaccionar con vitalidad ante estos cambios que son altamente criticables y que un día pueden convertirse en un afilado boomerang contra nosotros mismos.

1. A este respecto véase: Marquina, A. (ed.) (2008). Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias-Madrid. Madrid. Unisci. Pp. 269 a 441.

2. Entrevista: Zapatero a examen internacional. www.elpais.com 29-6-2008.