



Inmigración y Unión Europea: ¿hasta donde podemos llegar juntos?

Alicia Sorroza*

Tema: El fenómeno migratorio se encuentra entre los temas prioritarios de la agenda de la Unión Europea. No obstante, avanzar en una gestión integral y común a este nivel requiere superar reticencias y dificultades en dicho ámbito.

Resumen: A pesar del lugar que actualmente ocupa la cuestión inmigratoria en el orden del día europeo, las percepciones y realidades disímiles de los 27 Estados miembros dificultan el progreso y el avance en esta materia. En primer lugar se describen brevemente algunos aspectos del fenómeno migratorio, con especial énfasis en la situación de España, para a continuación analizar las posturas e intereses de los Estados miembros y grupos de países en referencia a una política europea de inmigración.

Análisis:

Introducción

Desde 1950 Europa no ha dejado de ser receptora de inmigración. No obstante, el comportamiento migratorio ha sido heterogéneo. La zona central (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Luxemburgo, Holanda y Austria) sería el primer foco de atracción de inmigración, seguida por el norte de Europa (Irlanda, el Reino Unido, Finlandia y Suecia). A su vez, los países mediterráneos (España, Italia, Portugal y Grecia) han experimentado un cambio radical, pasando de ser proveedores de emigrantes a receptores de inmigrantes en unas décadas. El caso de España es destacable, ya que desde 1997 ha sido el país que más ha aportado al saldo migratorio neto en la UE-15 (véase la Tabla 1). En el año 2003, España, Italia y Portugal recibieron la mitad del saldo migratorio neto de toda la UE. En 2004 el saldo migratorio de España representaba prácticamente el 40% del de la UE.

Por otro lado, el desarrollo económico y el consecuente cambio en los patrones sociales de los países más meridionales de la UE (España, Italia, etc.) ha dado lugar a un aumento de la inmigración económica, casi siempre irregular, para satisfacer un incremento en la demanda de mano de obra barata

* Investigadora, Real Instituto Elcano

Tabla 1. Migración neta en EU-15, en miles de habitantes, 1996-2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU-15	637,2	464,7	563,6	936,4	1.096,2	1.361,7	1.798,3	1.943,4	1.811,0
Bélgica	15,1	9,8	11,6	16,7	12,9	35,7	40,5	35,5	35,4
Dinamarca	17,5	12,1	11,0	9,4	10,1	12,0	9,6	7,0	5,0
Alemania	281,5	93,4	47,0	202,1	167,8	274,8	218,8	142,2	81,8
Grecia	70,9	61,5	54,8	45,1	29,3	37,8	38,0	35,4	35,0
España	83,3	94,4	158,7	237,9	398,6	441,2	649,2	624,5	610,1
Francia	–	–	-1,4	93,9	103,9	119,9	131,1	134,9	103,0
Irlanda	15,9	17,4	16,2	24,3	31,8	39,2	32,7	31,3	48,0
Italia	59,5	55,7	64,1	46,4	55,2	47,6	349,6	609,5	558,3
Luxemburgo	3,5	3,6	3,8	4,4	3,5	3,3	2,6	2,1	1,5
Holanda	21,3	30,5	44,1	43,9	57,0	56,0	27,6	7,0	-9,9
Austria	3,9	1,5	8,5	19,8	17,2	43,5	34,8	38,2	61,7
Portugal	26,2	29,4	32,3	38,0	47,1	64,9	70,1	63,5	47,3
Finlandia	4,0	4,8	4,5	3,4	2,4	6,2	5,2	5,8	6,7
Suecia	5,8	5,9	11,0	13,6	24,5	28,6	30,9	28,7	25,3
Reino Unido	47,3	58,2	97,4	137,5	143,7	151,0	157,6	177,8	201,8

Fuente: Eurostat.

Política de inmigración de la Unión Europea: ¿de donde venimos y en donde estamos?

El dinamismo y la heterogeneidad del fenómeno migratorio afecta desigualmente a los Estados miembros de la UE. No obstante, a pesar de estas diferencias, es indudable que de una u otra forma afecta a todos los ciudadanos europeos. Estamos ante un fenómeno que difícilmente puede ser gestionado en forma autónoma por cada país, en una UE sin fronteras interiores (a excepción del Reino Unido, y los nuevos países miembros que aun no se han incorporado totalmente al espacio Schengen). Sin embargo, y a pesar de la importancia que actualmente se está otorgando a las cuestiones migratorias en el orden del día europeo, las dificultades para avanzar en una verdadera política común de inmigración son de difícil resolución. A continuación se analizarán brevemente las distintas posturas al respecto entre los principales miembros y grupos de países de la UE.

A las dificultades intrínsecas a la temática migratoria se deben sumar las dificultades propias de la UE y la controvertida y suspensa entrada en vigor del Tratado Constitucional. Esto ha afectado especialmente a las cuestiones del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), capítulo en el cual se insertan los temas migratorios, de visados y asilo y en el cual se logró incluir importantes bases legales para seguir avanzando y progresando en esta materia. Ante los consiguientes retrasos, se ha intentado mejorar (España ha estado muy activa al respecto), con los instrumentos existentes, la eficacia del proceso de toma de decisiones; no obstante, no se ha logrado el necesario consenso político entre Estados miembros para hacerlo efectivo.

En cuestiones tan críticas como la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal, el crimen organizado y el terrorismo internacional, algunos países europeos han decidido avanzar por fuera de las instituciones europeas a través de la firma del Tratado de Prüm (Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Austria). Sin embargo, se ha logrado llegar a un acuerdo, impulsado desde la Presidencia Alemana, para incorporar diversos aspectos de este convenio al ámbito europeo. Podría ser esta una dinámica de trabajo que cada vez se repita más, impulsada por aquellos países que desean seguir avanzando pero que, por cuestiones institucionales o por falta de consenso, no pueden hacerlo desde dentro de la UE.

Aunque se ha logrado progresar durante estos últimos años a través de programas y planes adoptados (Tampere, La Haya y otros), la tensión sigue existiendo, por un lado, entre la necesidad de mejorar la cooperación y comunitarizar diversos aspectos del ELSJ y, por otro, con la reticencia y los recelos de los Estados a otorgar efectivamente mayores competencias a nivel europeo. El asilo, las fronteras y la inmigración son cuestiones vinculadas a miedos colectivos, ideologías y valores y sensibilidades políticas nacionales. Esto dificulta, en gran medida, que los gobiernos de los países europeos se resignen a dejar en manos comunitarias estas competencias. Se debe tener en

cuenta que, según diversos expertos, la aproximación a la cuestión migratoria está más influida por elementos políticos e ideológicos que por una racionalidad económica. Lo que nos permitiría comprender por qué, a pesar de que en términos económicos la mayoría de los países europeos necesitan más inmigrantes y no menos para sostener y mejorar los indicadores económicos, la inmigración se encuentra entre los principales problemas percibidos por la opinión pública europea. En este sentido, el crecimiento de partidos anti-inmigración, el incremento de la violencia contra minorías étnicas, etc., respondería, entre otros factores, a una percepción más política e ideológica de este fenómeno.

¿Donde estamos?

La UE con 27 Estados miembros presenta una gran diversidad de percepciones y necesidades con respecto a la inmigración. La división entre los países nórdicos o centroeuropeos con los del sur y del Mediterráneo es una realidad de larga data. A esto se suma la nueva frontera hacia el este, con nuevas presiones migratorias y problemas a gestionar. La situación económica y las necesidades de los mercados de trabajo de los países sigue siendo lo suficientemente diferente como para obstaculizar acuerdos en materia de migración económica. Hasta ahora, el principal énfasis se ha puesto en los aspectos de la seguridad y el control inmigratorio en fronteras, asilo y expulsión de inmigrantes. La sensibilidad política sobre estas cuestiones y las dificultades de integración y adaptación de importantes colectivos de inmigrantes en algunos países, hace muy difícil que se puedan incorporar al ámbito europeo (y en muchos casos incluso a nivel nacional) iniciativas de contratación y admisión de mano de obra extranjera. Sin embargo, actualmente existen iniciativas de carácter selectivo para atraer inmigración altamente cualificada. Se podría decir que hay un acuerdo implícito entre los gobiernos europeos de consensuar medidas y políticas en este ámbito, pero con la salvedad de que se respeten las particularidades de cada mercado de trabajo y de cada sociedad. De este consenso de partida a lograr una verdadera política común en inmigración aún hay un largo camino por recorrer.

Los Estados miembros negocian en función de sus necesidades, percepciones y circunstancias muy disímiles en su mayoría. En general, se apoyan aquellas iniciativas que más se condicen con sus intereses o que menos les afectan,¹ pero sigue faltando una aproximación integral que tenga en cuenta intereses europeos.

En el caso de **Alemania**, país que actualmente está liderando la UE al ejercer la Presidencia rotatoria durante el primer semestre de 2007, tradicionalmente se ha negado a progresar en cuestiones de integración e inmigración legal, y ha bloqueado recientemente pasar estas competencias al ámbito de la mayoría cualificada. Se encuentra con una situación interna difícil en su mercado de trabajo y con dificultades para integrar su principal minoría extranjera –la turca, de aproximadamente 7 millones de personas–. Su política europea impulsa activamente las iniciativas vinculadas a la lucha contra la inmigración ilegal, readmisión y control de fronteras. No obstante, es reticente a avanzar en acuerdos con terceros países en materia de facilitación de visados, inmigración legal e integración, por ejemplo con países africanos. Su área geográfica de interés es Europa Oriental, ya que cuando se logre la ampliación de Schengen de los recientemente comunitarios Estados europeos del este, la frontera europea se trasladará a Polonia, Eslovaquia y Hungría. Por cuestiones económicas, no es muy favorable a reforzar la política europea con África.

El **Reino Unido**, como en la mayoría de los temas europeos, mantiene importantes diferencias con el resto de los Estados miembros. Concretamente, no participa en el área Schengen ni en la política de visados. En cuestiones migratorias, mantiene una política pragmática, haciendo *opting in* en aquellas iniciativas que más se corresponden con sus intereses, fundamentalmente, colaborando en cuestiones operativas y prácticas. Por ejemplo, apoya los esfuerzos europeos para controlar las fronteras y a la Agencia Europea de Fronteras. Debido a la importancia de la población inmigrante,

¹ Esta sección se ha elaborado en base a entrevistas y al resultado del EU-Watch 25-27, nº 4, enero de 2007, http://www.eu-consent.net/library/EU25Watch/EU-25_27%20Watch%20No.%204.pdf.

proveniente mayoritariamente de la *Commonwealth*, prefiere mantener su propia política en esta materia. Debido al importante número de solicitantes de asilo que anualmente recibe, sí participa en –y apoya– la política europea de asilo. Respalda las iniciativas para ampliar y consolidar el dialogo y la ayuda hacia los países de tránsito y origen de inmigrantes ilegales provenientes de África, sobre todo cuando coinciden con sus áreas de interés (Cuerno de África, etc.). También tiene interés en las rutas migratorias provenientes del este y sudeste europeo. Actualmente, se encuentra en un momento de transición, simplificando sus canales de entradas para inmigrantes económicos, promoviendo el acceso a su mercado de trabajo de personas altamente cualificadas y reflexionando sobre su aproximación multicultural a la integración.

Un país europeo con una gran tradición en recibir importantes flujos migratorios provenientes, fundamentalmente, de sus antiguas colonias africanas, es **Francia**. Actualmente está gestionando la segunda y tercera generación de inmigrantes, con un modelo de integración basado en la asimilación del laicismo y los valores de la República. No tiene interés en avanzar en políticas comunitarias de inmigración legal e integración, ya que desea seguir manteniendo un amplio margen nacional para gestionar estas situaciones. Tras los disturbios que asolaron París y otras ciudades francesas en noviembre de 2005 se han favorecido medidas internas represivas. La ley recientemente aprobada en 2006 (promovida por el entonces ministro Sarkozy) relativa a la inmigración y a la integración, promueve la lucha contra la inmigración clandestina, una adaptación de la inmigración a las capacidades de acogida de la sociedad francesa y sus necesidades económicas bajo la figura de la inmigración selectiva (*immigration choisie*). En este contexto, ha favorecido las iniciativas europeas en la lucha contra la inmigración ilegal y el control de fronteras. Es previsible que con la llegada al Palacio del Elíseo de Nicolás Sarkozy se fortalezca e impulse la vertiente securitaria de la gestión migratoria de la UE. Entre las áreas geográficas de mayor interés para el país galo se encuentra el Magreb y África Occidental. Se reconoce que una parte importante de los inmigrantes irregulares que llegan a las costas españolas tienen por destino final su territorio por cuestiones culturales y lingüísticas.

Los **Países Bajos**, con un importante porcentaje de inmigrantes en su población (el 10,1%), han apoyado e impulsado directamente una política europea de asilo, sobre todo mientras ejercieron la Presidencia de la UE (2004), lo que quedó plasmado en el Programa de La Haya. No obstante, mantienen muchas reservas a la conformación de una política comunitaria de inmigración legal y en temas de integración. Sí están dispuestos a mejorar los canales de cooperación con los países de origen y tránsito migratorio, pero desde una perspectiva amplia y multidisciplinar, que incluya medidas de apoyo al desarrollo local, al fortalecimiento institucional, la lucha contra el tráfico de personas, etc. Aunque se han mostrado solidarios con los países fronterizos del sur y han brindado su apoyo, consideran que el control de las fronteras sigue siendo una responsabilidad de cada Estado miembro y no, necesariamente, de la UE.

Los intereses de los países de la ribera mediterránea coinciden en gran medida con los intereses de **España**. Se busca fortalecer la cooperación europea, fundamentalmente, en cuestión de gestión y control de fronteras, sobre todo la marítima. Asimismo, se pretende que la UE, a través de sus diversos instrumentos de acción exterior, se implique más con el Magreb y el África subsahariana. España destacó la importante tarea realizada por los países europeos con fronteras exteriores y la necesidad de establecer un principio de solidaridad al efecto. El caso español se caracteriza, además, por importantes flujos migratorios (en su mayoría ilegales) provenientes de América Latina y de países del Este de Europa, como Rumania, que ya se ha incorporado a la UE. Debido al elevado número de inmigrantes ilegales que residen en territorio español, se han realizado diversas regularizaciones para permitir un acceso legal al mercado de trabajo. Estas medidas no fueron muy bien recibidas en algunos Estados miembros (en muchos casos respondiendo a debates nacionales internos). Por tanto, se ha impulsado, en el ámbito europeo, la iniciativa de informar al resto de los socios de este tipo de medidas internas que afectan al resto de Estados miembros. A su vez, España ha promovido la conformación de una política de inmigración integral, y el mejoramiento de la eficacia del proceso de toma de decisiones, impulsando la mayoría cualificada para todo el ELSJ.

Italia también está siendo muy afectada por los flujos migratorios, especialmente los provenientes del Norte de África y del África subsahariana. Considera que la inmigración no es sólo una cuestión nacional y, por tanto, que también debe ser gestionada a nivel europeo a través de una política común. Italia coincide con España en las dificultades para controlar adecuadamente la frontera marítima meridional de la UE. Para Italia y para **Malta**, Libia representa un grave problema en materia de migraciones ilegales. En este sentido, la Agencia Europea de Fronteras es vista como un paso en la dirección correcta. Asimismo, el Gobierno italiano apoya las iniciativas europeas para promover la estabilización política y el desarrollo de los países de origen de la migración. En este sentido, se busca un refuerzo del Proceso de Barcelona y la política de Vecindad con los países árabes y del Norte de África y promover un fluido y fructífero diálogo entre la UE y África.

En el caso de los **países nórdicos**, tradicionalmente han sido poco receptivos y han estado poco dispuestos a progresar en materia de inmigración legal, aunque sí en cuestiones de integración. Sus prioridades son, tanto en el interior como en la acción exterior de la UE, las cuestiones de asilo y refugio. En especial, con los flujos provenientes de países africanos, con los que mantienen una intensa política de cooperación al desarrollo. No obstante, no están recibiendo importantes flujos migratorios como otros países europeos. En este sentido, la posición sostenida por Suecia es la de una Europa de fronteras abiertas. Se debe tener en cuenta que su área geográfica de interés es fundamentalmente el este de Europa y Rusia.

En el caso de los **nuevos Estados miembros**, países situados en la frontera exterior oriental de la UE, comparten con el resto de los países fronterizos como España las preocupaciones derivadas de lidiar día a día con la inmigración ilegal que mayoritariamente busca entrar en la UE. Su principal preocupación es la frontera terrestre oriental, de donde proceden los flujos irregulares de Ucrania, Rusia y las antiguas repúblicas soviéticas, así como solicitantes de asilo y refugio procedentes de Chechenia y el Cáucaso. Países como **Polonia** buscan una mayor implicación de la UE en la gestión de fronteras, razón por la cual han apoyado activamente FRONTEX, logrando que su sede central se instalara en Varsovia. Polonia, al igual que otros países de la región teme que el drama humano de los inmigrantes ilegales que llegan en pateras a las costas mediterráneas reste interés e importancia a la frontera este de la UE. Además, apoya que las decisiones en materia de Justicia e Interior se tomen con mayoría cualificada, como una forma de impulsar las políticas europeas en este ámbito. No obstante, el problema inmigratorio es percibido de forma muy diferente, ya que estos países están viviendo procesos emigratorios hacia el resto de la UE, con no pocas repercusiones negativas en sus mercados de trabajo.

Conclusiones

Finalmente, y a modo de conclusión, se reiteran las dificultades para poder establecer un ELSJ y especialmente, una política común de inmigración, ya que las posturas, intereses y percepciones de los socios europeos son muy variadas y afectan negativamente una verdadera aproximación europea en esta materia.

Esto podría complicarse aun más sino se resuelve, favorablemente, la crisis institucional que actualmente la UE está atravesando. En este sentido, mantener los avances y principios establecidos en el Tratado Constitucional vinculados al ELSJ sería fundamental para poder consolidar y avanzar en una política europea en este ámbito. Aunque dadas las propuestas que se han presentado sobre el futuro del texto constitucional, nos obliga a considerar un panorama menos favorable. Por tanto, las negociaciones que actualmente está liderando la Presidencia Alemana serán fundamentales de cara a la Cumbre Europea de Junio. En la cual se marcarán los pasos a seguir para dilucidar el futuro del Tratado Constitucional.

No obstante, si no se logra mantener los avances plasmados en el Tratado Constitucional y sigue habiendo un cierto estancamiento que obstaculice avanzar en esta materia, es previsible, que puedan presentarse más iniciativas al estilo del Tratado de Prüm. Es decir, que aquellos Estados

que puedan y estén dispuestos a progresar en este ámbito, lo harán. Aunque no necesariamente a través de la UE. La pregunta que queda por responder es si la UE podrá asumir el coste de la inacción y la pasividad en un terreno fundamental para el bienestar de los ciudadanos europeos.

Alicia Sorroza Blanco
Investigadora, Real Instituto Elcano