

Sobre la Comunidad Europea y su política de inmigración

PEDRO A. GARCIA BILBAO

1. MIGRACIONES E INTEGRACION REGIONAL

El estudio de las migraciones se puede abordar desde diferentes puntos de vista,¹ pero la mayoría de las estrategias de investigación que pueden adoptarse, suelen incluir de forma especial el estudio de los llamados factores de expulsión (los que mueven la emigración) y factores de atracción (los que llaman a la inmigración).²

La relación dinámica entre ambos sistemas de factores marcará las tendencias, los focos y las características de los flujos migratorios; de forma paralela a ese saldo, las políticas migratorias de los Estados suponen el intento de intervenir de forma directa en ese proceso mediante medidas legales y prácticas, favoreciendo o dificultando el fenómeno migratorio.

Los instrumentos de las políticas migratorias son de varios tipos; una división operativa perfectamente válida podría ser la siguiente:

- Los que hacen referencia al control de la movilidad de las personas sobre los territorios (control de fronteras, política de visados).
- Los que hacen referencia a la regulación del acceso individual al ejercicio de ciertos derechos una vez asentados o llegados a esos territorios: el derecho a residir en un determinado lugar, a trabajar legalmente, a la no discriminación.

En el marco de las migraciones internacionales, la variable constituida por la existencia del Estado moderno y su afán globalizador, introduce el elemento de la ciudadanía respecto de un Estado y como consecuencia directa la noción de extranjero. De forma que podríamos decir que las políticas de inmigración son las que regulan la condición de extranjeros inmigrantes en tanto que sujetos de derechos.

En esta introducción a lo que es la política migratoria de las Comunidades Europeas intentaremos mostrar cómo es tratado el tema y desde qué ámbitos, qué percepción del fenómeno se observa en los documentos comunitarios y cuáles son las perspectivas inmediatas y las líneas de actuación comunes. Se incluye una bibliografía básica.

1 Ver: «Modelos opuestos en el estudio de la inmigración», por Charles H. WOOD, en *Alfoz*, núms. 91-92, Madrid, págs. 35-40.

2 Véase: «Inmigración contemporánea: perspectivas teóricas sobre sus determinantes y modos de acceso», por Alejandro PORTES y Josef BORECZ, en *Alfoz, op. cit.*, Madrid, págs. 20-35.

1.1. La naturaleza de la Comunidad Europea y la inmigración

Si definimos las migraciones como los desplazamientos de personas desde lo que son sus lugares de residencia habituales a otros distintos, donde realizar una nueva actividad laboral o vital de cualquier tipo, las migraciones internacionales se ven necesariamente afectadas por lo que son los cambios de frontera y los tratamientos legales dados al hecho migratorio por unos u otros países.

En la medida que esos cambios de fronteras y tratamiento legal a los extranjeros puedan suponer disminución de barreras físicas y legales a la movilidad de personas y bienes, todo proceso de integración política y económica entre Estados afecta necesariamente a las migraciones.

El concepto «inmigración», frente a los de «migración» y «emigración», se define como el flujo migratorio hacia un determinado punto y supone instalarse en la perspectiva del receptor. La inmigración en la Comunidad Europea, según esto, hace referencia al pulso migratorio hacia la Comunidad desde terceros países, protagonizado por ciudadanos no comunitarios. Debemos incluir también el problema de la redistribución de los inmigrantes por el espacio interior comunitario.³

La Comunidad Europea constituye uno de los procesos de integración inter-Estados, más avanzado y asentado de los que en este momento se dan en el mundo, y afecta a una región del mundo, Europa, que se ha caracterizado históricamente por su importancia y densidad como foco de migraciones de todo tipo.

El Estado moderno tiene una de sus fundamentales prerrogativas y competencias en lo que es la garantía, el ordenamiento y regulación de los derechos de las personas a residir y trabajar donde lo juzguen más conveniente; la existencia misma del Estado y el concepto de ciudadanía, llevan a establecer una primera forma de diferenciación en el ejercicio de esos derechos, según las personas dispongan de la nacionalidad o no del Estado donde quieran ejercerlos.

Tradicionalmente, pues, la distinción entre ciudadanos y extranjeros hace así referencia a un tratamiento diferenciado desde el Estado a lo que son las posibilidades de unos y otros en el ejercicio de esos derechos.

La existencia de la Comunidad Europea en su forma actual lleva a la radical transformación de esa barrera en un doble sentido, como consecuencia lógica de un proceso de integración regional muy avanzado:

- a) Se inicia un proceso conducente a la eliminación de las diferencias legales, en cuanto al ejercicio de derechos ciudadanos y laborales, entre extranjeros y nacionales en el territorio de los Doce Estados miembros de la Comunidad.
- b) Aparece una nueva distinción constituida por la diferenciación entre ciudadanos de países pertenecientes a la Comunidad y ciudadanos de terceros países.

3 Ver: «La Comunidad Europea y la política de inmigración». Fernando BALLESTERO, *Boletín ICE Económico*, núm. 2266.

Desde el momento en que la Comunidad Europea pretende limar las diferencias⁴ por razón de nacionalidad entre los habitantes de sus países miembros y establecer un tratamiento armonizado hacia las personas provinientes de terceros países, puede empezar a hablarse con cierta propiedad de la existencia de una política comunitaria de migraciones.

Ahora bien, comprender cómo la Comunidad Europea está tratando el fenómeno migratorio nos exige examinar la naturaleza de la propia Comunidad. Se trata, no lo olvidemos, de un proceso aún no acabado, que ha pasado por muy diferentes momentos y que actualmente se encuentra a la espera de la ratificación del Tratado de la Unión Europea.⁵

No conviene olvidar que estamos ante un fenómeno nuevo por su entidad y alcance: no se trata de averiguar cómo afronta la inmigración un Estado, sino una entidad supranacional compuesta por Doce Estados donde existen áreas de soberanía compartida y complicados mecanismos de toma de decisiones y de actuación.⁶

1.2. La libre circulación de personas y sus consecuencias. Schengen

La Comunidad Europea tuvo desde su inicio el objetivo de lograr un espacio interior libre a la circulación de personas, bienes, servicios y capitales. La historia de la Comunidad desde el Tratado de Roma hasta la actualidad es la de los avatares por la consecución de este objetivo. Tras la aprobación del Acta Unica y con el impulso de Maastricht, aún pendiente de ratificación, quedará garantizada la libertad de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros a los ciudadanos comunitarios.⁷

Incluso para los ciudadanos de los Estados miembros, la circulación interior por la Comunidad ha estado siempre en función más de su condición de trabajadores que de la de ciudadanos.

La eliminación de fronteras interiores conlleva el riesgo de favorecer la movilidad real de las personas y crear nuevos desequilibrios. Uno de los factores que más reticencias ha provocado a levantar los controles fronterizos es el de la existencia de más de siete millones de extranjeros residentes legales.⁸ ¿Deben ser considerados éstos como los ciudadanos miembros?

4 Este es el sentido del desarrollo de la ciudadanía europea. Véase: *La Europa de los ciudadanos*, Pascal FONTAINE, Comisión de las Comunidades Europeas, Col. Europa en Movimiento, Luxemburgo, 1991.

5 Un excelente trabajo sobre la génesis de la Comunidad y las tensiones entre unionistas y federalistas se encuentra en *La idea europea, 1920-1970*, Henry BRUGMANS, Editorial Moneda y Crédito, Madrid, 1972. La traducción es de Miguel A. Ruiz de Azúa.

6 Para adentrarse en este punto puede verse: *El ABC del Derecho comunitario*, K. D. BORCHARDT, Comisión de las Comunidades Europeas, col. Documentación Europea, Luxemburgo, 1991.

7 Ver: Art. 8A.1. TCCE, en *Tratado de la Unión Europea y Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas*. Edición a cargo de Araceli MANGAS MARTIN, Editorial Tecnos, Madrid, 1992.

8 En 1987, 7.603.000. Eurostadt, 1989.

«Frente a esto, los países de la Comunidad se han dividido en dos tendencias: una mayoría de países que consideran deben desaparecer los controles fronterizos, y un grupo de Estados que consideran que deben permanecer ciertos controles para las nacionales de otros países que se muevan en el interior de la Comunidad.»⁹

El evidente temor a una redistribución autónoma, libre, por el espacio interior de los residentes legales, ha sido un freno claro a la rápida consecución de ese objetivo comunitario.

En junio de 1985 se firmó en la población luxemburguesa de Schengen un Acuerdo entre Francia, la RFA y los países del Benelux, con vistas al establecimiento de un espacio sin fronteras.¹⁰ Se crea de esta forma una especie de Europa a dos velocidades en lo que a libre circulación de personas se refiere.

El «espacio Schengen» aumentó con la incorporación de Italia, España, Portugal y Grecia, pero no se trata de una institución comunitaria, sino de un grupo de Estados con la voluntad de coordinarse en sus políticas de fronteras, visados, controles policiales e intercambio de información. El Grupo de Schengen, como el de Trevi, sin ser foros comunitarios, son piezas clave para entender la adopción de políticas de inmigración comunes y homogéneas entre los Estados que componen la Comunidad.

2. ¿TIENE LA COMUNIDAD EUROPEA UNA POLÍTICA DE INMIGRACION?

Desde una perspectiva purista, si calificamos como estrictamente comunitario lo que es de estricto cumplimiento y elaborado desde instancias comunitarias no intergubernamentales, en el ámbito de lo que son sus competencias transferidas desde los Estados miembros, no puede decirse que la Comunidad Europea tenga una política propia de inmigración.¹¹ La tiene en lo que concierne a las migraciones interiores de nacionales comunitarios, pero no respecto de lo que son ciudadanos de terceros países.

2.1. El Tratado de la Unión Europea

Debemos recordar que a la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, se modificará de forma sustancial hacia una mayor

9 CORCUERA, José Luis: «Las fronteras de la CE», en *El Mercado Unico*, «La Europa sin fronteras interiores». VV.AA.: *Acción Institucional 93*. Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas. Madrid, 1991, pág. 112.

10 Sobre las consecuencias de este modo de cooperación policial, véase: *Informe de la Comisión de Libertades Públicas y de Interior sobre la entrada en vigor de los Acuerdos de Schengen*. Compilador L. VAN OUIRIVE, 5 de octubre de 1992, PE Estrasburgo, Documento A3-0288/92.

11 Se trata de una formulación cierta y muy extendida, aunque debe ser matizada. Expuesta recientemente en *La Comunidad Europea y la inmigración en Europa*. Conferencia del eurodiputado José VERDE ALDEA. En *Jornadas sobre Políticas Sociales e Inmigración en Europa*. Barcelona, 4 y 5 de febrero de 1993. Organizadas por la Diputación de Barcelona, el Ayuntamiento y la Fundación Caixa.

integración de las políticas y las economías, lo que es la estructura y el alcance de la Comunidad, pero manteniéndose ciertos temas en el ámbito de lo intergubernamental. Esto afecta a lo que son las reglas para la toma de decisiones y su control democrático, entre otras diferencias.

«(...) En Maastricht se establecen tres pilares —de lo que será la nueva Unión—. Un primer pilar lo constituye la Comunidad Europea, Euroatom, CECA y la Unión Económica y Monetaria; un segundo pilar son las cuestiones de Justicia e Interior (...) y un tercer pilar, la política exterior y de seguridad común. Estos tres pilares están regidos por reglas —decíamos— diferentes, la Comunidad se rige por las reglas actuales, derecho de iniciativa único de la Comisión (...) justiciabilidad ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, financiación comunitaria, Parlamento, Consejo de Ministros, las reglas que todos conocemos; sin embargo, los otros dos pilares, el de las cuestiones de Justicia e interior (...) y el de política exterior y de seguridad común, se rigen por reglas diferentes: hay un derecho de iniciativa compartido, no financiación comunitaria, el Tribunal no interviene en materia de libre circulación de personas del capítulo de Justicia e Interior y tampoco se dan al Parlamento poderes de consulta previa, ni siquiera de dictamen preceptivo y no vinculante.»¹²

La inmigración pertenece, según esto, a una serie de temas que los Estados miembros consideran de su especial competencia por el momento, desde la voluntad común —eso sí— de avanzar en la armonización en favor de los fines de la Unión.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) lo formula de la siguiente forma en su Título VI, *Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior*.

«Art. K.1. Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los ámbitos siguientes:

- 1) La política de asilo.
- 2) Las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas.
- 3) La política de inmigración y la política relativa a las nacionales de terceros Estados acerca de:
 - a) Las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de los nacionales de terceros Estados.
 - b) Las condiciones de estancia de los nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar.
 - c) La lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros (...).»¹³

12 «Libre circulación de personas», Javier ELORZA —secretario general de Comunidades Europeas—, en *El Mercado Unico*, op. cit., pág. 136.

13 TUE, Título VI, artículo K.1. En op. cit., pág. 49.

El tratamiento intergubernamental incluye asuntos clave a la hora de definir cualquier política de migraciones. Este es el caso del control de fronteras exteriores, el asilo, la política migratorio concreta, y dentro de ésta las condiciones de admisión, el derecho de residencia, las condiciones de acceso al mercado laboral, todas las medidas penalizadoras o disuasorias referentes a la inmigración ilegal, las expulsiones, los acuerdos de readmisión con países terceros, la política exterior de migraciones. «(...) *Todas estas cuestiones están excluidas de la parte del Tratado de la Unión de carácter comunitario.*»¹⁴

Lo incluido en el artículo K.1. no es propiamente comunitario, es intergubernamental. Es decir «(...) *no se vota, se decide por consenso, hay iniciativa compartida; el Tribunal no interviene; —y al...— Parlamento: se le cuenta una vez al año lo que pasa y no se le consulta.*»¹⁵ Los Estados miembros se llaman, no obstante, a la coordinación en estos asuntos y para favorecerla, el Consejo Europeo recibe algunas facultades, siempre en orden a la cooperación interestatal en el marco de la CE.¹⁶

Siendo éste el actual estado de la cuestión a falta de la ratificación del TUE puede afirmarse que las orientaciones realizadas por el Consejo Económico y Social de la CE en su dictamen sobre «Política de Migraciones» en noviembre de 1991, no se han cumplido del todo. Las atribuciones que en estas materias tienen los organismos intergubernamentales «Grupo ad Hoc sobre Inmigración», «Schengen» («Grupo de Trevi») no han sido asignadas a la competencia comunitaria y tampoco lo serán si se llega a ratificar el TUE.¹⁷

La tendencia expresada por el Consejo Económico y Social fue la de favorecer la progresiva equiparación de derechos básicos, exceptuando el de ciertos derechos políticos, entre ciudadanos comunitarios y residentes legales en la CE provenientes de terceros países. Desde entonces se han dado pasos en este sentido, pero sobre todo se ha seguido la opinión del CES y de la Comisión Europea en lo referente al control y reforzamiento de las fronteras exteriores, y a la necesidad de frenar la inmigración actuando en los países de origen mediante medidas de fomento de la cooperación económica y de la ayuda al desarrollo.

No conviene olvidar que si en algún momento hay voluntad para ello, la existencia de «artículos pasarela» —como son llamados— en el TUE, permite a los Estados miembros transferir competencias sobre estos temas (véase el art. K.9 del TUE).

Cuando el proceso de unificación esté más avanzado y existiendo, algo imprescindible, voluntad política, la Comunidad Europea dispondrá de su propia política de inmigración, elaborada en órganos comunitarios, controlada democráticamente desde el ámbito parlamentario europeo y de obligado cumplimiento en cada país. No es el caso por el momento.

14 En ELORZA, J., art. en *op. cit.*, pág. 136.

15 En ELORZA, J., art. en *op. cit.*, pág. 136.

16 Ver TUE, Título VI, artículos K. 3 y K.4. En *op. cit.*, págs. 50-51.

17 Ver: *Dictamen del Comité Económico y Social sobre Política de Inmigración*. CES Bruselas, 28-11-91. Documento CES 1394/91, pág. 13, punto 6.1.

3. PERCEPCION DESDE LA COMUNIDAD EUROPEA DEL FENOMENO DE LA INMIGRACION EN LA ACTUALIDAD

3.1. Migraciones en los noventa: Europa y el mundo en cambio

Desde 1989, tras el desplome del antiguo bloque comunista, no sólo Europa, sino todo el mundo, está experimentando cambios muy profundos a un ritmo creciente. Cambios que afectan también a las migraciones internacionales. Jean-Pierre Garson, un economista de la OCDE especializado en este campo,¹⁸ ha expuesto tres tendencias que caracterizan el sentido de esos cambios:

A) *Tendencia a la aceleración de los flujos migratorios*

El número de migrantes, tanto el de emigrantes económicos como el de solicitantes de asilo o refugio, se ha incrementado notablemente. Un aumento que es fruto esencialmente de los cambios políticos ocurridos en los países de Europa Central y Oriental y en el mantenimiento de los equilibrios demográficos y económicos entre Norte y Sur.¹⁹

El incremento se produce a través de tres fuentes:

- La migración laboral, fruto de la explosión demográfica y el subdesarrollo económico en amplias partes del mundo;
- las reunificaciones familiares de los inmigrantes ya establecidos;
- el estallido de las demandas de asilo y refugio.

Esta situación no ha sido remediada por las políticas restrictivas a la inmigración que se ha venido aplicando desde los años 70; ha crecido el número de ilegales y se ha disparado el de solicitantes de refugio, quedando saturados los dispositivos nacionales de acogida, ayuda y evaluación de estas solicitudes.

Para hacernos una idea de lo que está ocurriendo basta con ver la evolución de las cifras de peticiones de refugio desde 1981 hasta 1991. Ver gráfico 1.

Puede hablarse con toda propiedad de una explosión de peticiones; de 110.400 en 1981, a 550.630 en 1991. La aceleración es claramente perceptible desde 1985. En el gráfico 2 se muestra la evolución del número de peticiones en la República Federal de Alemania.

Una elevada proporción de peticiones sin fundamento no debe ocultar el hecho del precario estado de las libertades y el respeto a los derechos humanos en gran parte de los países del mundo.²⁰

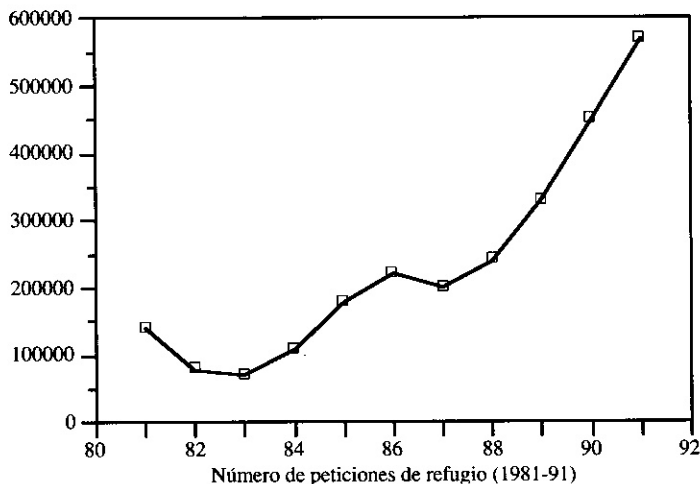
Es precisamente desde 1985, cuando los Estados miembros de la Comunidad Europea comienzan a dar pasos hacia una armonización y coordinación de sus políticas de asilo.

18 «Evolution récente des migrations internationales», por Jean-Pierre GARSON, en *Problemes Economiques*, núm. 2.289, París, 2 de septiembre de 1992.

19 Para una visión general de las tendencias y cifras de las migraciones internacionales en el momento presente, consultar el número 176 de *L'Observateur de l'OCDE*, de jun./jul. de 1992.

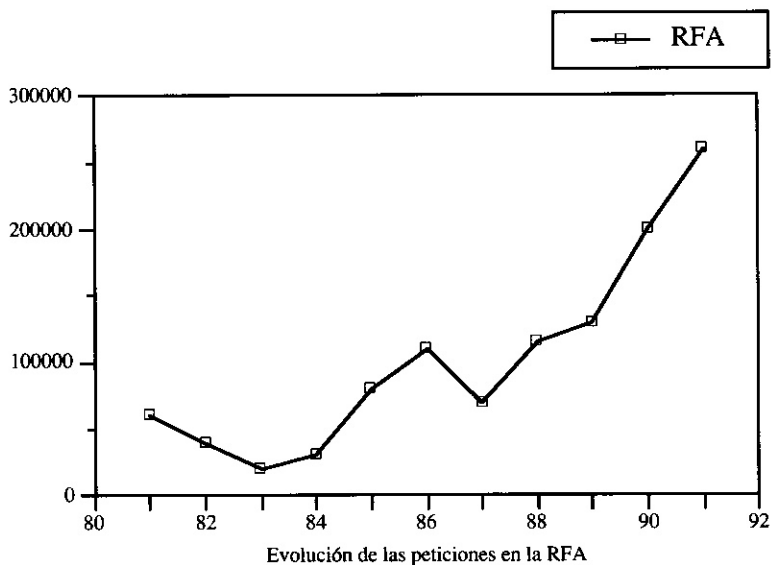
20 Comprobar los informes anuales de Amnistía Internacional.

GRAFICO 1



FUENTE: *Documentation refugees*, núm. 187. (Nota: Se incluyen datos de Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Italia, Noruega, Holanda, Portugal, República Federal de Alemania, Suecia y Suiza.) Elaboración propia.

GRAFICO 2



FUENTE: *Documentation refugees*, núm. 187. Elaboración propia.

B) *Una tendencia a la mundialización*

Las migraciones son actualmente un fenómeno global. Todos los continentes, si bien en distinto grado, se encuentran afectados por movimientos migratorios de diferente intensidad y coexistencia de motivaciones.

Una visión eurocéntrica, habitual en la mayoría de los estudios que se realizan, o la que se muestra en los medios de comunicación de masas y que por extensión contribuyen a la formación de la opinión pública, lleva a olvidar que no es Europa el continente donde se producen mayores traslados de población, ni mayor el número de refugiados, ni más graves los problemas. El país con mayor número de refugiados, por ejemplo, es Pakistán, donde la inacabada guerra de Afganistán ha llevado a más de cinco millones de personas desplazadas. Es África el continente donde más refugiados han encontrado acomodo y menores los recursos para su ayuda.

En los últimos años, a las migraciones tradicionales de trabajadores y sus familias, se suman cada vez en mayor número los desplazados forzosos por causa del hambre, la guerra, la sequía.

África, Asia y Oriente Medio experimentan notables migraciones internas y un notable flujo hacia el mundo desarrollado. Existen polos de atracción muy notables en Indonesia, Singapur y Malasia, los países del Golfo Pérsico, los Emiratos Arabes, Arabia Saudita y Kuwait, por ejemplo, fomentan la inmigración laboral desde áreas limítrofes geográfica o culturalmente.

Los numerosos conflictos étnicos y políticos que salpican el Tercer Mundo, con sus secuelas de desplazados, caos económico-social y ecocidio, alimentan de forma considerable la población potencialmente emigrante, siendo cada vez más difícil distinguir la emigración económica de la política. En cualquier caso, sólo una mínima parte de los afectados por estos sucesos está en disposición de venir hacia Europa.

C) *Una tendencia a la regionalización*

Compatible con una extensión mundial del fenómeno, algo donde influye también la moderna facilidad para las comunicaciones, está la regionalización. Son tradicionales en muchas zonas del mundo las migraciones entre países fronterizos o pertenecientes a misma área cultural o económica. Lazos económicos, históricos y culturales son factores que influyen en el desarrollo de las migraciones.

Europa se configura como un área regional con especial vitalidad, que atrae emigrantes de sus zonas limítrofes (Norte de África, Este europeo) o de regiones ligadas por antiguos lazos coloniales (Iberoamérica, África, India, Indonesia...).

La Comunidad Europea, como el reciente establecimiento de la zona de libre cambio entre Canadá, México y los Estados Unidos de América, son integraciones regionales llamadas por su propia naturaleza a convertirse en polos claros de atracción externa y gran movilidad interior.

Las migraciones internacionales en los noventa se caracterizan por tener en su causa situaciones de extrema inestabilidad política y social. El incremento de la presión migratoria hacia Europa Occidental coincide con un clima de recesión económica y paro en los

países receptores. Los países del Sur de Europa se han convertido durante la última década en receptores netos y se encuentran recibiendo un número creciente de emigrantes.²¹

3.2. Visión del problema en los documentos comunitarios

La mayoría de los documentos comunitarios sobre migraciones tienen como finalidad la descripción de los procesos, proponer líneas de actuación, aconsejar y orientar la acción de los gobiernos y defender la necesidad de actuaciones desde la Comunidad.

En 1985 se publicó *Orientaciones para una política comunitaria de las emigraciones*, como una comunicación de la Comisión Europea al Consejo.²² Las políticas preconizadas en esa comunicación perseguían resolver los problemas que se les planteaban a los emigrantes de los Estados comunitarios, se consideraba defensorio del momento histórico en esas fechas el paro, la introducción de nuevas tecnologías y sus efectos, los cambios estructurales de la sociedad europea, el impacto próximo de la adhesión de España y Portugal y la posibilidad de migraciones intracomunitarias.²³

Consecuencias directas de aquella comunicación fueron la *Resolución del Consejo Europeo del 16 de julio de 1985 sobre política comunitaria de migraciones*,²⁴ y, más centrada en la inmigración no comunitaria, la *Decisión de la Comisión sobre establecimiento de procedimientos de notificación y concertación de políticas migratorias respecto a los terceros estados*.²⁵

El acento máximo era puesto en las migraciones interiores a cargo de ciudadanos comunitarios, quedando obligados los Estados a notificar a la Comisión las medidas de política migratoria que adoptasen.

Desde 1985, la Comunidad ha experimentado profundas transformaciones: dos nuevos miembros, aprobación del Acta Única y, finalmente, el inicio de un nuevo camino hacia una Unión Europea trazado por la firma de Maastricht del TUE, actualmente en vías de su plena ratificación.²⁶

1989 forma parte ya de la historia, vio el colapso de los regímenes de Europa Central y Oriental y, posteriormente, en cascada, una profunda serie de cambios políticos y alteraciones de fronteras y modos de vida. La Comunidad Europea, se llegó a decir que vivía en la ilusión de la estabilidad del mundo hasta el derrumbe del Muro de Berlín, se convirtió en foco deseado de migraciones desde la Europa recuperada y desde diferentes partes del mundo.

¿Cuál ha sido la respuesta de la CE a las migraciones en un mundo en cambio? ¿Cuál su percepción de la situación?

21 Sobre este tema, compruébese: *Efectos sociales y económicos de la inmigración en los Estados meridionales de la CE desde países terceros*. Estudio coordinado por ISOPLAN, realizado en aplicación de una decisión de la Comisión Europea (AB 1 núm. 183/35, de 14 de julio de 1988). Ver bibliografía.

22 COM (85) 48 final.

23 En *op. cit.*, *Boletín de las CCEE*, suplemento 9/85, pág. 5, punto I.2.

24 Publicada en el DOC 186 del 26-7-1985.

25 Decisión de la Comisión 85/381/CEE, publicada en el DOL 217 del 14-8-1985.

26 Ver punto 2.1.

Hay dos documentos básicos, entre otros, para rastrear la visión que se tiene en la CE del fenómeno migratorio y la conveniencia o no de adoptar ciertas políticas:

- *Dictamen del Comité Económico y Social sobre política de inmigración*. Emitido por el Consejo Económico y Social (Bruselas, 28 de noviembre de 1991).²⁷
- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Inmigración*. Emitido por la Comisión de las Comunidades Europeas (Bruselas, 23 de octubre de 1991).²⁸

El CES reconoce que, siendo las migraciones un fenómeno no nuevo en Europa, existen dos factores esenciales en la caracterización del momento presente: la marcha hacia el Mercado Único, que transformará profundamente la Comunidad y «los cambios políticos, el hundimiento de las economías dirigidas en los países de Europa Central y Oriental y el proceso de transición hacia la economía de mercado que está dando origen a flujos migratorios de dichos países hacia la CE que pueden ser aún mayores».²⁹

El objetivo del dictamen del CES era proponer políticas que cubrieran dos objetivos básicos —atajar las causas de la migraciones disminuyendo su incremento, convertir el flujo migratorio en un elemento beneficioso para los países receptor y emisor—, a la par que defender la necesidad de una verdadera política comunitaria en este campo.

Según el CES se distinguen dos grandes zonas de origen, caracterizadas individualmente:

A) *Europa Central y Oriental*

La Conferencia que el Consejo de Europa organizó en Viena en enero de 1990, identificó tres tipos de emigración provinientes de ese área:

- a) La emigración étnica de las minorías diseminadas por varios países (húngaros, alemanes, gitanos).
- b) Los éxodos políticos de disidentes perseguidos o a raíz de matanzas por motivos étnicos.
- c) La emigración económica para sobrevivir, «a la cual podría añadirse el objetivo de mejorar las condiciones de vida, que tiene algunos puntos en común con los movimientos Sur-Norte».³⁰

La población potencialmente emigrante es muy grande, pero sería un grave error pensar que una mayoría de las personas que viven esas situaciones vayan a hacerlo (la Federación Rusa, por ejemplo, con 450.000 emigrantes en los últimos dos años, presenta un índice de emigración inferior a Polonia). El CES propone una determinada línea de actuación para influir en el proceso:

1. Fomentar la ayuda exterior que fomente el desarrollo y la reestructuración de las economías de transición, disminuyendo las presiones migratorias.

27 Documento CES 1394/91.

28 Documento SEC (91) 1855 final.

29 CES 1394/91, pág. 2, punto 2.

30 CES, *op. cit.*, pág. 4, punto 2.4.3.2.

2. Establecer políticas coordinadas de inmigración conjuntamente con las autoridades de los países emisores; frenar las salidas, facilitar e incentivar el retorno.

Con posterioridad a 1991, la situación ha cambiado dramáticamente en la antigua Yugoslavia con la guerra civil y la «limpieza étnica» de los territorios en disputa, siendo millones el número de desplazados forzados y refugiados. La inestabilidad en las fronteras orientales de la CE sigue estando presente.

B) Países en vías de desarrollo

La antigua relación colonial con las metrópolis, más que situaciones de proximidad geográfica, marcan las migraciones hacia Europa desde los países en vías de desarrollo.

En los años cincuenta y sesenta, Europa Occidental sufrió un fuerte crecimiento económico sostenido y los mercados de trabajo estuvieron cercanos al pleno empleo. La inmigración alimentó ese proceso, proporcionando mano de obra, sobre todo para trabajos poco remunerados, baja aceptación social y no cualificados.

En los años setenta cambia el panorama. Se produce un retorno de los emigrantes de Sur europeo —emigración interna; los índices y la duración del desempleo aumentan como consecuencia de las presiones inflacionistas consecuencia de la guerra del Vietnam y el alza del petróleo tras 1973.³¹ Actualmente, el desempleo lleva en la CE más de una década por encima del 8 por ciento, con especial incidencia en algunos países y regiones.

Por todo ello, «los factores de emigración se redujeron bruscamente (en los setenta); en cambio, los factores de presión a la migración aumentaron, debido especialmente a la interacción de problemas económicos y presiones demográficas en los países en vías de desarrollo».³²

La respuesta de los Estados comunitarios fue la adopción de medidas de control de flujo migratorio y el endurecimiento de las concesiones de visados. El resultado fue una cierta disuasión, difícil de evaluar y, como consecuencia del incremento creciente de la presión pese a las restricciones, aumentó el número de ilegales, creció la proporción de reunificaciones familiares y se desviaron hacia las peticiones de refugio multitud de personas. Esto resume las tendencias después de 1989.

Una política conjunta de migraciones debe actuar, según el CES sobre las consecuencias y las implicaciones del principio de libre circulación y sobre los factores de expulsión y atracción.

El proceso de integración abierto en la CE supone que las decisiones de cada país en materia de inmigración acaban por afectar a todos los otros. Se impone, por tanto, una coordinación efectiva y que instituciones comunitarias reciban competencias en este campo... «por lo menos en lo que respecta al establecimiento de criterios comunitarios que deban ser respetados por todos».³³

De no haber tal política común las diferencias de criterios de un país a otros, alimentarán las reticencias a suprimir los controles fronterizos internos.³⁴

En la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la inmigración», emitida por la Comisión de las Comunidades Europeas (Bruselas, 23 de octubre de 1991), se realiza una detallada síntesis sobre el contexto internacional, los cambios estructurales de la propia inmigración, los principios comunes y las características específicas del tratamiento legal y político

31 CES, *op. cit.*, pág. 5.

32 CES, *op. cit.*, pág. 5.

33 CES, *op. cit.*, pág. 6, punto 3.1.1.a).

34 Lo que está, como hemos, en la raíz del problema que dio origen al Grupo de Schengen.

que cada Estado miembro presta a la inmigración, el carácter de las respuestas actuales y acaba fundamentando la necesidad de respuestas comunes.³⁵

Se señalan cuatro problemas comunes e importantes a los que la CE y los Estados miembros deben hacer frente:

- *La utilización del procedimiento del derecho de asilo para encubrir una inmigración por motivos económicos,*
- *la necesidad continua de gestionar los efectos de una presión demográfica,*
- *el control de las corrientes migratorias condición indispensable para:*
- *la integración de los inmigrantes de forma legal.»³⁶*

La preocupación por la adecuada integración de los inmigrantes es una constante en toda la documentación y elaboración comunitaria.

Desde 1991, cuando fueron redactados estos documentos, se ha ido desarrollando el camino hacia la Unión Europea. La inmigración, como hemos visto, no ha sido objeto de transferencias extensas a órganos comunitarios, pero tanto la Comunidad como los Estados miembros son conscientes de que la existencia de una futura Unión Europea dependerá, entre otros factores, del éxito en la consecución de una adecuada política de inmigración.

4. CONCLUSION: TENDENCIAS DE LA POLITICA COMUNITARIA DE INMIGRACION

1. Fomento de medidas contra la emigración en los países emisores, mediante el desarrollo de políticas de cooperación al desarrollo; ligar la ayuda al respeto de los derechos humanos; dirigir la política exterior comunitaria en este sentido.
2. Políticas restrictivas de concesión de visados; desarrollo de medidas estrictas de control de flujo; tendencia a la implantación de sistemas de cupos; reforzamiento de las fronteras exteriores.
3. Fomento de la cooperación policial e interestatal; creación de bancos conjuntos de información y de una policía europea.
4. Medidas que faciliten la integración de los residentes y sus familias.
5. Reforma del sistema de concesión de asilo o refugio para evitar abusos: profunda cooperación interestatal en este campo.
6. Lucha contra el racismo y la xenofobia.
7. Persecución de la inmigración ilegal y las redes clandestinas.
8. Los ámbitos para la elaboración y adopción de políticas comunes seguirán siendo de tipo intergubernamental por el momento, con un papel coordinador creciente de la estructura comunitaria.

35 Documento SEC (91) 1855 final.

36 Documento SEC (91) 1855 final, pág. 13.

Utopía

Revista de Ciencias Sociales

1
1993

ESTUDIOS

- L. Pereña: *Manifiesto de la Escuela de Salamanca. Reto y esperanza de la paz*
J. Sánchez Jiménez: *Economía, Sociología y ética social*
O. Uña: *Yo-otro. Comunicación, interacción, intercambio. La herencia de Mead*
J. J. Sánchez Horcajo: *Televisión y familia: Comunicación familiar, pasividad y rendimiento escolar*

DOSSIER

- T. Calvo: *Solidaridad y racismo en la Europa actual*
P. A. García Bilbao: *Sobre la Comunidad Europea y su política de inmigración*
A. Izquierdo: *La política de inmigración en España: Costes y beneficios de la integración en la Comunidad Europea*
A. Martínez Rodrigo: *Migraciones en la nueva Europa. Desafíos a la Iglesia*
A. Bustos Cortés: *Investigaciones sobre inmigración en España*
M. Fernández Antón: *Notas sobre inteligencia, raza y sociedad*
M. P. Alcobendas y J. A. Arnal: *Datos de opinión sobre inmigración y racismo*
J. González-Anleo: *El poblado marroquí de Manuel Garrido: Una aproximación sociológica*
L. Oso Casas y S. Machín Herranz: *Choque de culturas: El caso de los inmigrantes dominicanos en la C. A. de Madrid*
F. Salinas Ramos: *Bibliografía complementaria sobre migraciones*

NOTAS

- J. C. Lisón: *Antropología visual: Un campo abierto*
J. M. Díaz Sánchez: *El «Catecismo de la Iglesia católica» y la Doctrina Social de la Iglesia*