

LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS EN INMIGRACIÓN Y ASILO

MIGUEL PAJARES *

Las políticas de inmigración y asilo pasaron a ser de competencia comunitaria con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en mayo de 1999. Desde entonces, la Comisión Europea ha ido presentando un conjunto de propuestas para la elaboración de la futura normativa comunitaria, cuyos contenidos pueden ser valorados, en general, positivamente (desde el punto de vista de los derechos de los inmigrantes y solicitantes de asilo), aunque no todas las propuestas merecen esta valoración. En este artículo, además de analizar dichas propuestas, reflexionamos sobre las perspectivas existentes para su aprobación, partiendo de las posiciones que el Consejo de Ministros de Justicia e Interior está manteniendo sobre estos temas.

Immigration and asylum policies came under the jurisdiction of the European Union after the coming into force of the Amsterdam Treaty in May 1999. From then onward, the European Commission has been submitting a series of proposals for the elaboration of future community regulations whose contents can be assessed, in general, positively (from the point of view of the immigrant and asylum applicants' rights), even though not all proposals

* Comisiones Obreras.

deserve this assessment. In this article, besides analysing these proposals, we consider the perspectives that exist for its approval, departing from the positions that the Council of Ministers for Justice and Home Affairs is having on these issues.

PREÁMBULO

A lo largo de 2001, la Comisión Europea ha presentado un conjunto de propuestas que nos permiten ya disponer del diseño que lo que será la política comunitaria de inmigración y asilo, en el caso de que tales propuestas prosperen. Los criterios generales fueron planteados por la Comisión en noviembre de 2000 con dos Comunicaciones, una sobre inmigración y otra sobre asilo, y tras ellas, se han sucedido distintos proyectos de directivas y reglamentos que ahora están en fase de discusión.

En este artículo quiero explicar los contenidos de esas propuestas y el momento por el que pasan a finales de 2001, pero para mí tiene también otra justificación. El libro del que soy autor, *Inmigración y ciudadanía en Europa*, publicado por el Imsero, acabó de redactarse en septiembre de 2000, antes que empezasen a aparecer las propuestas de la Comisión Europea, pero se distribuyó más de un año después, quedando desfasado en lo que se refiere a la política comunitaria de inmigración (capítulo 3.º del libro). Espero, por tanto, que este artículo sirva de complemento para quienes hayan leído el libro.

LA COMPETENCIA COMUNITARIA EN INMIGRACIÓN Y ASILO

Con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en mayo de 1999, la Comunidad Europea no había tenido competencias sobre los temas relacionados con la inmigración y el asilo. Las había tenido en lo que concierne a la libre circulación de trabajadores comunitarios, pero no en lo referido a entrada, residencia y trabajo de ciudadanos de terceros países, ni a la admisión de refugiados.

Desde los inicios de la creación de la Comunidad Económica Europea, los gobiernos de los Estados que la han integrado han manifestado reiteradamente la necesidad de coordinar o armonizar las políticas de inmigración y asilo, definiéndolas como asuntos de interés común. Sin embargo, tal necesidad no se había traducido en el traspaso de competencias a las instituciones comunitarias, lo que ha impedido que pudiese desarrollarse normativa comunitaria sobre estos temas.

Las políticas de inmigración y asilo se han hecho en el marco de cada Estado, con leyes de extranjería, o de inmigración, o de asilo, que se han ido haciendo parecidas en muchos aspectos, pero que han sido, y siguen siendo, muy diferentes en otros. Cabría decir que la principal similitud entre todas ellas ha sido su carácter crecientemente restrictivo, manifestado en casi todas las reformas legislativas que se han ido produciendo desde principios de los años setenta. Pero a pesar de ello, sigue habiendo diferencias importantes en el tratamiento normativo que cada Estado da a la inmigración económica y a la acogida de refugiados.

El mantenimiento de las competencias sobre inmigración y asilo en manos de los Estados, ha venido acompañado de continuos esfuerzos de coordinación intergubernamental. Es decir, no se habían traspasado las competencias a las instituciones comunitarias, pero sí se habían buscado

acuerdos intergubernamentales que permitiesen cierta coordinación y armonización de las políticas que se realizaban en relación con estos temas.

El Convenio de Schengen¹ es el acuerdo intergubernamental más importante en este terreno. Fundamentalmente es un convenio sobre fronteras, por tanto, no es una normativa europea de inmigración. Nada dice sobre los permisos de residencia, su renovación, el permiso de trabajo, la reagrupación familiar, ni sobre tantas otras cosas que conforman la normativa de inmigración de los Estados. Afecta a la inmigración de manera importante, pero solamente en aquello que tiene que ver con el cruce de fronteras.

Con el Tratado de Maastricht, que entra en vigor en noviembre de 1999, se da el primer paso hacia la comunitarización de la inmigración y el asilo. Es un paso tímido, porque no llega a establecerse la competencia comunitaria, pero se señala que tales asuntos deben tratarse en el marco de la Unión Europea creada por este mismo Tratado. Se definen los tres pilares de la Unión: el primero es el pilar comunitario, y los otros dos son espacios de cooperación intergubernamental (el segundo es el de la política exterior y el tercero el de los asuntos de justicia e interior). Los temas de la inmigración y el asilo quedan incluidos en el tercer pilar.

Es en el Tratado de Amsterdam (en vigor desde mayo de 1999) donde se establece que la inmigración y el asilo pasan al primer pilar y, por tanto, a ser de competencia comunitaria. Se abre así la posibilidad de desarrollar normativa comunitaria, pero se imponen algunas restricciones: durante los primeros cinco años las decisiones se adoptarán por el Consejo, es decir, en estos asuntos no funcionará el procedimiento de codecisión que funciona en otros, (procedimiento por el que las decisiones se toman por

¹ El Convenio de Schengen se firma en 1985; en 1990 se hace un acuerdo para su aplicación, y en 1995 entra en vigor para los siete primeros países.

acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo), y por otra parte, las decisiones del Consejo se tomarán por unanimidad. Tales restricciones crearán (están creando) importantes dificultades para el desarrollo de la normativa comunitaria.

Otro asunto que pasa a ser competencia comunitaria con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam es el de la lucha contra la discriminación (art. 13). Puede considerarse que tal asunto está relacionado con la política de inmigración, pero en todo caso no lo vamos a tratar aquí. Cabe mencionar, no obstante que ya están en vigor las tres iniciativas desarrolladas por la Comisión Europea: La directiva para la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, la directiva para el establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el mundo del trabajo y el programa de acción para luchar contra la discriminación 2001-2006.

La Comisión Europea, disponiendo ya de competencias en las materias de inmigración y de asilo, las sitúa dentro de la Dirección General de Justicia y Asuntos de Interior, que es la que está haciendo las propuestas de directivas y reglamentos que están ahora en discusión.

Con el Tratado de Amsterdam ya en vigor, se celebra, en octubre de 1999, la cumbre (Consejo Europeo de jefes de Estado) de Tampere sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la que se sientan algunas bases para impulsar el proceso de desarrollo de la normativa comunitaria en estas materias. No se avanza en la concreción de la misma, pero las afirmaciones que allí se hicieron están siendo constantemente nombradas por la Comisión Europea como base de sus propuestas. De hecho, la conclusión más concreta y más importante de la cumbre de Tampere fue la petición que hizo a la Comisión Europea de que iniciase de inmediato la presentación de propuestas para desarrollar la normativa europea sobre inmigración y asilo.

Tras la cumbre de Tampere, la Comisión desarrolla en los dos años siguientes un amplio trabajo de presentación

de propuestas. La cumbre de Laeken, diciembre de 2001, es la encargada del primer examen de las mismas, pero la fecha prevista por el propio Tratado para que la política comunitaria de inmigración y asilo esté desarrollada es abril de 2004. Es posible que para esa fecha no se haya logrado el desarrollo normativo que se pretende, debido a la exigencia de unanimidad en el Consejo para la aprobación de las propuestas de la Comisión. Si así ocurre, lo que cabe prever es que después haya un desarrollo normativo mayor, cuando esa exigencia de unanimidad ya no se dé. Es decir, la pretensión inicial fue la de avanzar lo más posible antes de abril de 2004, pero es posible que los avances mayores se produzcan después.

LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión inicia la presentación de propuestas en el mismo año en el que entra en vigor el Tratado de Amsterdam, 1999. La opción que hace no es la de proponer una única directiva sobre inmigración y otra sobre asilo, es decir, no opta por lo que podría haberse considerado como una «ley de extranjería europea», sino por realizar propuestas parciales sobre los distintos temas de la inmigración y el asilo, de forma que el número de propuestas que hay en estudio es elevado.

La secuencia de aparición de las mismas es, al menos aparentemente, desordenada. Entre las propuestas hay dos Comunicaciones, una sobre inmigración y otra sobre asilo, presentadas en noviembre de 2000, que constituyen los documentos políticos de mayor importancia, ya que tratan de sentar las bases sobre las que se desarrollará la normativa comunitaria (las directivas y los reglamentos). Sin embargo, tales Comunicaciones no son los primeros documentos en aparecer, sino que antes lo hacen algunas de las propuestas de directivas y de reglamentos.

La primera propuesta de directiva, presentada por la Comisión en diciembre de 1999, fue la que regula el dere-

cho de reagrupación familiar y afecta tanto a inmigrantes como a refugiados. Las siguientes propuestas relacionadas con la inmigración se presentarán ya después de la Comunicación sobre inmigración de noviembre de 2000; son la propuesta de directiva sobre derechos de los residentes de larga duración, la propuesta de directiva sobre entrada (o admisión) de trabajadores de terceros países, la propuesta de mecanismo de coordinación para regular los flujos de inmigración en todos los Estados de la UE, y las propuestas sobre entrada de estudiantes y personas no activas.

En relación con el asilo también aparecen algunas propuestas antes de la Comunicación sobre asilo de noviembre de 2000, como son, el Fondo Europeo para Refugiados, el reglamento de creación del sistema Eurodac, la propuesta de directiva sobre protección temporal y la propuesta de directiva sobre normas mínimas para conceder o denegar el estatuto de refugiado. Después de la Comunicación seguirían apareciendo otras propuestas, como la de directiva sobre normas mínimas de acogida de los solicitantes de asilo, o el reglamento para la determinación del Estado responsable de una solicitud de asilo.

Además hay algunas propuestas relacionadas directamente con el control de las fronteras, como es el reglamento sobre países cuyos nacionales necesitan visado para entrar en un Estado de la Unión. Pero sobre control de fronteras, más prolijo que la Comisión lo ha sido el Consejo (de ministros de Justicia e Interior), aprobando medidas que no venían propuestas por la Comisión sino por alguno de los Estados. Esto es expresivo de las contradicciones que existen entre la línea propositiva de la Comisión y la que mantienen los Estados, contradicciones de las que hablaremos en el último apartado de este artículo.

Antes de presentarse todas las propuestas que hemos mencionado, mientras se preparaba la Cumbre de Tampere (octubre 1999), se elaboraron unos «planes de acción» para seis países de los que La UE es receptora de inmigrantes o refugiados. La filosofía que los impulsó se basa en la necesidad de actuar sobre los países de origen para reducir los

flujos migratorios. Los planes fueron preparados por funcionarios de la Comisión y del Consejo y fueron aprobados en la Cumbre de Tampere, si bien su aplicación ha sido poco efectiva hasta el momento. Comenzaremos por el análisis de estos planes ya que son anteriores a las propuestas sobre normativa comunitaria de inmigración y de asilo.

PLANES DE ACCIÓN PARA LOS PAÍSES DE ORIGEN DE LA INMIGRACIÓN

Se refieren a varios países de los que se supone que la Unión Europea recibe importantes flujos de inmigración, y su objetivo es actuar sobre los mismos para reducir esa presión migratoria. Concretamente se propusieron planes para Albania, Afganistán, Iraq, Somalia, Sri Lanka y Marruecos (éste introducido a última hora a propuesta de España).

En cada uno de los planes se hace el análisis sobre la situación que se da en el país y los motivos que están originando la salida de flujos importantes de migrantes o solicitantes de asilo, para plantear a continuación algunas propuestas dirigidas a reducir esos flujos. Cabe llamar la atención sobre la principal conclusión que se extrae tras analizar la situación de cada uno de esos países: se señala lo dramática que es (por ejemplo, en el documento sobre Afganistán se habla de las ejecuciones sumarias, del orden opresivo, de la brutalidad de la policía religiosa, de las ejecuciones públicas por adulterio, y se dice además que el gobierno de ese país no puede garantizar la seguridad de las personas) pero la conclusión de tal análisis no es que deba darse mayor acogida a los refugiados que procedan de esos países, sino que deben tomarse mayores medidas para frenar su llegada puesto que la situación descrita indica que van a seguir viniendo.

Entre las medidas que se plantean, algunas se refieren a la necesidad de una mayor cooperación económica para favorecer el desarrollo de esos países. También se apunta la necesidad de campañas de información para hacer ver a

los aspirantes a la migración que no les va a resultar nada fácil establecerse en Europa, y advertirles de los riesgos que corren al ponerse en manos de las mafias que organizan el trayecto migratorio. Pero las medidas más concretas se refieren a los impedimentos que deben ponerse para que los migrantes no lleguen a la Unión Europea.

En el plan de acción sobre Afganistán se dice que los refugiados afganos deben quedarse en el primer país de tránsito, lo que se refiere a Irán y Paquistán, y para ello Europa tendrá que dar apoyo a los programas de acogida que ACNUR tiene en esos países; también se señala la necesidad de establecer acuerdos de readmisión —con los mismos países— que permitan devolver a quienes hayan logrado llegar a la Unión Europea. Conviene decir aquí que según el informe SOPEMI de 1998 ningún país de la Unión Europea recibía flujos de afganos que merecieran mención en las tablas de dicho informe, y que el número de solicitantes de asilo afganos que había en la Unión Europea era de 17.300, frente a 1.200.000 que había en Paquistán y 1.400.000 que había en Irán².

Algo parecido puede verse en el plan de acción elaborado sobre Iraq. En este caso los refugiados vienen principalmente a través de Turquía, y lo que el plan propone es que se dé a este país la consideración de «tercer país seguro» y establecer un buen acuerdo de readmisión que permita remitirle los refugiados iraquíes que lleguen a la Unión Europea. Se prescinde de las evidencias que denuncian a Turquía como un país en el que resulta muy difícil hacer una solicitud de asilo. También se señala que el Norte de Iraq puede considerarse zona segura y es un buen lugar para ubicar a los refugiados.

En el plan de acción sobre Marruecos, además de analizar la situación del país y los efectos de sus flujos de emigración, se presta atención a su lugar como país de tránsito para las migraciones subsaharianas. Se reclama a Marruecos que ponga medios adecuados para detenerlas,

² *Migrations News Sheet*, septiembre 1999.

y concretamente se le propone que exija visado de entrada a los subsaharianos. Se señala la necesidad de mejorar los acuerdos de readmisión con Marruecos a la vista de las reticencias que en los últimos años está mostrando este país para readmitir a migrantes irregulares.

Por lo que se refiere a las medidas de cooperación económica para favorecer el desarrollo de esos países, cabe decir que tras la aprobación de los planes se iniciaron conversaciones con ellos y se han ido poniendo en marcha algunas medidas con resultados desiguales. Se financian proyectos para el desarrollo en Albania, Afganistán, Sri Lanka y Somalia. La financiación de proyectos en Afganistán estaba cuestionada antes incluso de los atentados terroristas del 11 de septiembre por los nulos resultados que se estaban produciendo en cuanto a cambios reales en la situación del país.

NORMATIVA SOBRE INMIGRACIÓN

En este apartado vamos a comentar la Comunicación sobre política comunitaria de inmigración de noviembre de 2000 y las propuestas relacionadas con los flujos migratorios (la directiva sobre entrada de trabajadores de terceros países y la comunicación sobre el mecanismo de coordinación). Hay otras dos propuestas de directiva que forman parte de la política de inmigración, pero las comentaremos en apartados específicos porque también afectan a los refugiados; son la de reagrupación familiar y la de derechos de los residentes de larga duración.

Comunicación sobre política comunitaria de inmigración, COM(2000) 757 de 22 de noviembre de 2000

Pretende sentar las bases para el desarrollo de la política comunitaria de inmigración y lo hace señalando que ha de

haber un giro importante respecto a las políticas de inmigración realizadas por los Estados de la Unión Europea en los últimos treinta años. La Comisión señala los motivos por los que resulta necesario un nuevo enfoque sobre la inmigración, centrándolos en el nuevo contexto económico y demográfico por el que pasa la Unión Europea. Por un lado, el mercado de trabajo está evidenciando, cada día más, la importancia de la inmigración laboral para cubrir las necesidades de mano de obra existentes, y por el otro, las perspectivas demográficas apuntan a que la inmigración será un factor estable necesario en el desarrollo europeo.

Las necesidades de mano de obra, tal y como las describe esta Comunicación, no se producen sólo en trabajos cualificados, tales como las nuevas tecnologías, sino también en los no cualificados. Es muy importante que la Comisión afirme que la Unión Europea tiene un déficit no sólo de trabajadores cualificados, sino también de los no cualificados, ya que algunos Estados tan sólo reconocen la escasez de especialistas en nuevas tecnologías y sin embargo no valoran la aportación económica y social que está suponiendo la inmigración económica y laboral de trabajadores poco especializados. Ello implica que mientras esos Estados hablan de abrir algunas vías de entrada para trabajadores cualificados (sobre todo informáticos), a los no cualificados se les sigue obligando a entrar por vías irregulares. Sobre este asunto volveremos en el último apartado.

La inmigración irregular que se ha venido produciendo en Europa se comenta en esta Comunicación, señalando que las políticas de inmigración de los Estados se han basado, en los últimos treinta años, en el supuesto de que Europa no necesitaba inmigración laboral, y se ha hecho muy inaccesible la entrada legal de los inmigrantes. Ésto ha ido paralelo a una demanda real de mano de obra por parte de ciertos sectores de la economía, lo que ha llevado a que los flujos de inmigración se canalizasen por vías irregulares, alimentando el tráfico de seres humanos y de la explotación de los trabajadores indocumentados. La Comunica-

ción no profundiza más en este aspecto, pero da pie a que se acabe reconociendo la existencia de un mercado laboral específico para los inmigrantes irregulares (ya que muchas empresas están basando su competitividad en los bajos salarios que pagan a sus trabajadores aprovechando la irregularidad e indefensión en la que éstos se hallan), lo que llevaría a entender que la lucha contra la economía sumergida y la explotación de los inmigrantes es el mejor instrumento para luchar contra la inmigración irregular.

La necesidad de inmigración laboral y de que se abran los canales adecuados para que ésta transcurra por vías legales constituye la propuesta central de esta Comunicación. La apertura de estas vías legales se plantea como la mejor manera de tener una inmigración controlada y de dar mayor eficacia a la lucha contra la inmigración ilegal y la explotación de los inmigrantes.

Se señala que la política de inmigración debe tener también en cuenta la repercusión de ésta sobre los países de origen, diciendo que deberán favorecerse sus efectos positivos para el desarrollo económico y político de esos países. También se dice que deben paliarse los efectos negativos de las migraciones, especialmente los referidos a los gastos que los países emisores hacen en la formación de quienes después desarrollarán su actividad fuera del país. La Comisión señala también la necesidad de ampliar las posibilidades de movilidad de los migrantes, entre el país de origen y el de acogida, a efectos de favorecer sus actividades y su contribución económica en el país de origen.

Por lo que se refiere a la apertura de vías legales accesibles por las que pueda transcurrir la inmigración económica y laboral, no se llegan a hacer propuestas muy concretas. El mecanismo que propone para establecer los límites anuales de admisión de inmigración laboral consiste en la definición, por parte de cada Estado, de previsiones periódicas sobre sus necesidades, y la cooperación e intercambio de información a escala comunitaria sobre dichas previsiones. No se adopta una postura favorable al establecimiento de contingentes anuales, pero se plantea

la necesidad de un sistema flexible que permita a los Estados ir determinando el volumen de inmigración admisible. Éstos deberán elaborar informes, tanto de la inmigración recibida como de la que se proponen admitir. El Consejo aprobará, sobre la base de tales informes, la política global de admisión de la Unión Europea. En todo este proceso ha de contarse con la colaboración de los interlocutores sociales.

Sobre los procedimientos concretos para la admisión de inmigrantes, lo que se señala es que deberán ser claros y sencillos. Entre tales procedimientos, la Comisión plantea considerar la utilidad del visado de entrada para búsqueda de empleo, aunque se limita a hacer una mención pasajera del mismo sin analizarlo ni posicionarse al respecto. Los procedimientos que se establezcan para la entrada serán abordados por la directiva sobre admisión de trabajadores.

Acerca de los derechos de las personas inmigradas, lo que la Comisión dice es que deben ser comparables a los de los ciudadanos europeos. Se señala que tales derechos deben ser crecientes en la medida en que los permisos son de más larga duración. Para ello plantea el establecimiento del permiso de residencia de larga duración, así como del permiso de trabajo permanente, que obtendrán las personas que hayan residido en el país de la Unión un número de años por determinar. Sitúa el concepto de ciudadanía cívica como una propuesta que se debe desarrollar para que los nacionales de los Estados miembros y los residentes de larga duración sean equiparados en su condición de ciudadanos.

Por último, otra importante afirmación que se hace en esta Comunicación es que la política de inmigración ha de completarse con amplias medidas dirigidas a favorecer la integración social de las personas inmigradas. Plantea, al respecto, que deben dedicarse los recursos necesarios para ello, y desarrollar programas específicos de integración a escala nacional, regional y local. Los programas de integración deberán tener participación de las autoridades nacionales, regionales y locales, y de las asociaciones.

Normativa de entrada de trabajadores

La propuesta de *directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena, COM(2001) 386, presentada en julio de 2001*, debería ser la norma que mejor reflejase el giro que la Comisión Europea está proponiendo en política de inmigración, ya que es aquí donde se define cómo, a través de qué vías, pueden entrar los nacionales de terceros países que quieran venir a trabajar a la Unión Europea, sea para trabajo por cuenta ajena o para trabajo por cuenta propia. La posición favorable que la Comisión manifestaba en su Comunicación hacia la apertura de canales para la inmigración legal, debería haberse hecho efectiva en el redactado de esta directiva presentada ocho meses después. Sin embargo, es muy dudoso que las propuestas contenidas en la directiva sean suficientes para comenzar a canalizar por vías legales los flujos de inmigración.

La directiva define los mecanismos para la entrada y acceso a la residencia de las personas que lo solicitan para trabajar por cuenta ajena y de las que lo solicitan para trabajar por cuenta propia. También hace mención a los trabajadores temporeros, a los transfronterizos, a los aprendices y a los *au pair*. Lo más importante en la canalización de los flujos de inmigración laboral es, sin duda, lo referido a la entrada y acceso a la residencia de los trabajadores por cuenta ajena.

El primer aspecto importante que se señala es que la solicitud de residencia para trabajar deberá presentarse en la representación del Estado miembro en el país de origen del solicitante, o bien en el territorio del Estado miembro si el solicitante se halla en éste de forma legal. Esta medida cierra la puerta a la regularización de los inmigrantes que ahora se hallan en Europa en situación irregular, ya que no les permite presentar aquí la solicitud de residencia, y es obvio que muy pocos estarán dispuestos a volverse a su país para presentarla.

Para solicitar la residencia de trabajador por cuenta ajena se exigen distintos requisitos, de los que los más importantes son la presentación de una oferta de empleo y la prueba de que ese empleo no ha podido ser cubierto en el mercado de trabajo del Estado miembro. Es decir, no ofrece otra vía de entrada que la de contar con una oferta de empleo cuando el inmigrante se halla aún en su país de origen, lo que resulta poco novedoso, porque es lo que dicen las normativas de muchos países de la UE que, sin embargo, no han servido para canalizar legalmente la entrada de inmigrantes.

Para muchos de los trabajos que se están ofreciendo a los inmigrantes no puede pensarse en la opción de la contratación en origen, porque se trata de trabajos poco especializados y de empleadores individuales (caso del servicio doméstico), o de pequeñas empresas que no tienen capacidad para hacer operaciones de reclutamiento en esos países. La propia Comisión mencionaba, en su Comunicación de noviembre de 2000, la opción de autorizar la entrada para búsqueda de empleo y, sin embargo, en esta directiva tal opción desaparece.

Por otra parte, la directiva dice que deberá probarse que el empleo que se ofrece al nacional de un tercer país no ha podido ser cubierto en el mercado de trabajo del Estado miembro. A tal efecto se indica quiénes tienen la preferencia para el empleo, comenzando por los ciudadanos comunitarios y mencionando los casos de terceros países con los que haya convenios o cuenten con condiciones especiales. La prueba de que no puede cubrirse un puesto de trabajo vacante en un Estado miembro se obtiene si la oferta ha estado expuesta cuatro semanas en los servicios de empleo (incluidos los comunitarios: EURES) sin que haya tenido aspirantes.

La propuesta añade que esta prueba podrá ser eliminada, por decisión de cada Estado, para unos sectores laborales concretos en los que haya persistente escasez de mano de obra. En tal caso, podrán hacerse ofertas de empleo a nacionales de terceros países sin pasar por el período señalado de exposición de la oferta.

Con la solicitud de la residencia para trabajar, además de presentar la oferta de empleo, el solicitante deberá presentar certificados de sus cualificaciones, prueba de disposición de recursos propios, certificado de buena conducta (si el Estado miembro lo requiere), seguro de enfermedad, etc. Algunos de estos requisitos son poco justificables; por ejemplo, no se entiende que se pidan recursos económicos propios y seguro de enfermedad a personas que están mostrando una oferta de empleo, ya que será a través del empleo como puedan disponer de tales recursos.

También están guiados por criterios restrictivos los artículos que se refieren a la renovación de los permisos, así como los referidos a su posible anulación. Para la renovación se exigen, durante los tres primeros años, las mismas condiciones que para la obtención inicial del permiso (incluida la preferencia comunitaria para el empleo). Por otra parte, se otorga a los Estados la capacidad de anular un permiso de residencia cuando su titular pasa por situaciones de desempleo (más de tres meses al año durante los dos primeros años de residencia, y más de seis después de los dos primeros años).

Por lo que se refiere al límite de nacionales de terceros países que cada Estado puede admitir al año como residentes-trabajadores, la directiva no se define y simplemente deja abierta la posibilidad de que los Estados establezcan cuotas anuales.

Se trata, en definitiva, de una directiva que no satisfice las expectativas creadas por la Comunicación anterior para avanzar hacia una política de inmigración que rompiese con los criterios restrictivos que han dominado en las políticas de los Estados. ¿Qué ha pasado entre noviembre de 2000 y julio de 2001 para que la Comisión haya retrocedido tanto en el contenido de sus propuestas? Todo parece indicar que el inmovilismo de los Estados, manifestado entre otras cosas en las resistencias a aprobar la directiva sobre reagrupación familiar, ha restado empuje a la Comisión. Volveremos sobre esto en el último apartado.

Coordinación para la regulación de los flujos de inmigración

La *Comunicación relativa al método abierto de coordinación de la política comunitaria de inmigración, COM(2001) 387 de 11 de julio de 2001*, tiene como objetivo sentar las bases para la coordinación europea de los ritmos de admisión de inmigrantes, y se plantea como complemento de la directiva sobre admisión de trabajadores. El método de coordinación del que aquí se habla se aplicará durante un período inicial de seis años, tras el que deberá haber una evaluación que puede dar lugar a nuevas propuestas legislativas de la Comisión Europea.

Los contenidos de esta Comunicación se sitúan más en un nivel de generalidades que de definición de mecanismos concretos para hacer efectiva la coordinación que se busca. De tales contenidos no se desprende un diseño claro sobre el método de coordinación, y mucho menos de los organismos o estructuras encargados de hacerla efectiva, pero también hemos de señalar que este método de coordinación está copiado del de las políticas de empleo y, por tanto, hay una experiencia que servirá de punto de partida. Como parte de la coordinación propuesta, los Estados deberán aplicar ciertas directrices plurianuales que el Consejo irá aprobando sobre distintos aspectos. Los temas que serán motivo de estas directrices son: la gestión de los flujos migratorios, la admisión de inmigrantes económicos, la asociación con terceros países y la integración de los nacionales de terceros países.

Las directrices sobre gestión de los flujos migratorios que se mencionan en la Comunicación son tres: la primera dirigida a elaborar un método global y coordinado de gestión de las migraciones en el que se tengan en cuenta todas las causas de las mismas (humanitarias, trabajo, estudios...) para buscar cierto equilibrio entre ellas; la segunda dirigida a mejorar la difusión de información en los terceros países sobre las posibilidades de entrada en la UE y los riesgos de utilizar vías clandestinas, lo que incluiría

desarrollar servicios de información en esos países, hacer campañas de sensibilización, etc.; y la tercera dirigida a reforzar la lucha contra la inmigración clandestina, con medidas que permitan hacer seguimiento de los movimientos ilegales de personas, sanciones contra los traficantes, refuerzo de los controles en las fronteras exteriores de la UE, etc.

Sobre admisión de inmigrantes económicos se hace mención a otra directriz dirigida a la apertura del mercado laboral de cada Estado en el marco de la estrategia europea de empleo. Se habla de definir las necesidades de mano de obra de terceros países en concertación con los agentes sociales, de prestar especial atención a las mujeres inmigradas, etc.

Sobre la asociación con los países terceros para lograr su cooperación en la regulación de los flujos migratorios se hace mención a otra directriz, en la que se aborda lo relativo a la cooperación en aspectos como la educación y la formación profesional, así como el desarrollo de medidas dirigidas a reducir los impactos negativos que tienen las migraciones en los países de origen.

Por último se menciona otra directriz, relacionada con la integración de los nacionales de terceros países, en la que se aborda la necesidad de destinar recursos a la integración, promover la participación, dedicar especial atención a la educación, etc.

Las mencionadas directrices constituirán las orientaciones que en cada momento irá dando el Consejo en materia de inmigración. Además, deberán elaborarse unos «planes de acción nacionales» en los que se presentarán las propuestas de cada Estado para la aplicación de las orientaciones comunitarias. En los planes nacionales se presentará también el balance de las acciones ejecutadas en cada período anterior. Los Estados deberán elaborar estadísticas sobre nacionales de terceros países admitidos cada año, información sobre todas las medidas adoptadas, información sobre experiencias interesantes y las nuevas acciones propuestas, etc. La Comisión preparará en cada

ocasión un informe de síntesis a partir de los planes elaborados por todos los Estados.

La Comunicación señala algunos aspectos en los que la Comisión centrará su tarea de coordinación: controlar la aplicación de las disposiciones legales comunitarias por parte de todos los Estados; preparar nuevas propuestas legislativas si son necesarias; fomentar el intercambio de información; evaluar la aplicación de las directrices, etc. La Comisión elaborará un informe anual sobre migraciones que someterá a las consideraciones del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social.

NORMATIVA SOBRE ASILO

Sobre asilo hay un conjunto variado de normas, algunas ya en vigor, que podríamos ordenar de la siguiente manera. Primero: el Fondo Europeo para Refugiados, creado en septiembre de 2000, que es un fondo económico dirigido a dotar de recursos a los Estados de la UE para la acogida de refugiados y personas desplazadas. Segundo: la directiva sobre protección temporal, dirigida a regular la protección que se da en situaciones de afluencia masiva de personas hacia las fronteras de la UE provocadas por crisis graves en otros países; protección que no queda situada en el marco de la Convención de Ginebra de 1951 y que no se da en base a la solicitud individualizada de asilo político. Tercero: las directivas que tienen que ver con la aplicación de la Convención de Ginebra, es decir, que hacen referencia a las solicitudes individualizadas de asilo y a la concesión del estatuto de refugiado; aquí hay una propuesta de directiva sobre normas mínimas para conceder o retirar el estatuto de refugiado, una propuesta de directiva sobre normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo y una comunicación sobre un futuro procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para toda la UE. Y cuarto: los reglamentos dirigidos a la aplicación del Convenio de Du-

blín de 1990; uno de creación del Eurodac, sistema de comparación de impresiones digitales, y otro sobre criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo.

Fondo Europeo para Refugiados, DOCE 2000 L 252/12, creado el 28 de septiembre de 2000

Se trata, como decíamos, de un fondo económico dirigido a dotar de recursos a la acogida de refugiados y personas desplazadas. Sirve para mejorar, coordinar y dar coherencia a escala europea a las acciones en favor de la recepción y acogida de solicitantes de asilo y poblaciones necesitadas de protección temporal, la integración de los refugiados y el retorno voluntario. Por lo que se refiere a la recepción y acogida, se pueden financiar servicios de alojamiento, ayuda material, asistencia médica, asistencia jurídica, etc.

Respecto a la integración de los refugiados, los beneficiarios sólo son aquellos cuya permanencia en el Estado miembro sea duradera. Se pueden financiar acciones de asistencia social, alojamiento, asistencia médica y otras que favorezcan la integración social.

Por último, lo referido al retorno voluntario, tiene que ver con acciones de información, formación o adaptación profesional, y otras relacionadas con la reinserción de la persona en su país de origen.

El período de aplicación de este Fondo es del 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2004. Su importe son 216 millones de euros.

El reparto económico entre los Estados se compone de una pequeña parte que se reparte como cantidad fija para cada Estado, y el resto (el grueso del Fondo) que se reparte de la siguiente manera: 65 por 100 en función del número de personas que cada Estado tiene en la categoría de solicitantes de asilo, o de protección temporal, o que estén disfrutando de protección temporal. 35 por 100 en función

del número de personas que cada Estado tiene en la categoría de refugiados (con el estatuto de Ginebra) o con otra fórmula similar de protección internacional.

Protección temporal

Lo que comentamos aquí es la *directiva sobre normas mínimas para otorgar protección temporal en caso de afluencia masiva*, COM(2000) 303 de 24 de mayo de 2000, que cuenta ya con el acuerdo político del Consejo adoptado el 29 de mayo de 2001. La necesidad de esta directiva se planteó para afrontar situaciones de afluencia masiva de personas hacia las fronteras de la Unión Europea, provocadas por graves crisis en otros países. Los millones de personas que se desplazaron durante las sucesivas guerras de la ex Yugoslavia desde 1991 fueron la causa principal para que los países de la UE se planteasen el desarrollo de sistemas de protección temporal. El objetivo de la protección temporal es atender las necesidades de protección de esas poblaciones desplazadas, sin pasar por la tramitación de las solicitudes individuales de asilo. Es un sistema de protección que queda al margen de la Convención de Ginebra sobre refugiados.

Por su naturaleza se trata de una protección de un contenido muy inferior al estatuto de refugiado establecido por la Convención de Ginebra de 1951, el cual, además de los derechos que confiere y de su validez internacional, no tiene una vigencia limitada en el tiempo. Al estatuto de Ginebra se accede por medio de la solicitud individual de asilo y siguiendo unos procedimientos regulados por ley, mientras que a la protección temporal se accede en grupo, para un período de tiempo concreto, y por medio de una decisión política del gobierno que la concede.

Desde que los primeros países de la UE comenzaran a establecer sistemas de protección temporal, las organizaciones sociales de atención a los refugiados plantearon ciertas reservas a los mismos. La principal demanda de es-

tas organizaciones ha sido que la protección temporal no podía impedir que las personas afectadas solicitasen, además, el asilo si lo consideraban necesario. Es decir, no habría de servir para que los gobiernos incumpliesen sus obligaciones derivadas de la Convención de Ginebra.

La directiva sobre protección temporal ya vigente busca la armonización de los sistemas que los Estados habían ido estableciendo y ofrece ciertas garantías sobre los derechos de las personas afectadas y el respeto a las obligaciones derivadas de la Convención de Ginebra.

Señala que debe favorecerse la integración social a pesar de la temporalidad, con medidas como la escolarización de los menores, el acceso al trabajo y la posibilidad de reagrupar a la familia. También afirma el derecho a la petición individualizada de asilo, es decir, que la protección que se da a un grupo de personas no impedirá que las que lo deseen puedan pedir asilo de forma individualizada.

La duración de la protección fue uno de los temas que más discusión suscitó por parte de los Estados miembros, quedando finalmente limitada a un año, prorrogable a otro más.

La decisión de conceder protección temporal a una población concreta se tomará de forma coordinada a escala comunitaria y cada Estado dirá a cuantas personas acepta para proceder al reparto de dicha población. Se da participación consultiva al ACNUR y otras organizaciones en la toma de decisiones.

Solicitud de asilo y concesión del estatuto de refugiado (aplicación de la Convención de Ginebra)

En este apartado comentamos tres textos relacionados todos ellos con la aplicación de la Convención de Ginebra. El primero es la propuesta de *directiva sobre normas mínimas comunes para conceder o retirar el estatuto de refugiado*, COM(2000) 578 de 20 de septiembre de 2000. Esta pro-

puesta hace referencia a los procedimientos que se aplican ante las solicitudes de asilo, es decir, procedimientos aplicados en la concesión o denegación del estatuto de refugiado definido por la Convención de Ginebra. No se refiere, por tanto, a procedimientos utilizados en la concesión de otras formas de protección, como la protección temporal que vimos en el apartado anterior.

El objetivo principal de esta directiva no es replantear en su globalidad los procedimientos del asilo, ni entrar a discutir sobre si lo que se requiere es un procedimiento común europeo de asilo. Tampoco hace referencia a los contenidos del estatuto de refugiado (derechos que confiere, etc.). A lo que esta directiva se refiere es a los procedimientos administrativos que ahora están utilizando los Estados en el análisis de las solicitudes de asilo, y lo que pretende es armonizar tales procedimientos, para que no sigan produciéndose las enormes diferencias existentes entre las garantías que ofrecen unos Estados y las que ofrecen otros. La discusión más global sobre el asilo y el estatuto del refugiado se hará con otro documento posterior (la Comunicación que analizamos después).

En relación con los procedimientos para el examen de las solicitudes de asilo, en esta directiva se tratan básicamente tres aspectos: las garantías procesales para los solicitantes de asilo, los requisitos mínimos del proceso de adopción de decisiones y unas normas comunes para la aplicación de ciertos conceptos, como los de «solicitud inadmisibile», «país de origen seguro» y «tercer país seguro».

Entre las garantías procesales se incluyen: el derecho a interponer un recurso ante una resolución negativa; el derecho a ser informado en un idioma que el solicitante de asilo entienda, etc. Así como las garantías específicas para personas con necesidades especiales, como los menores no acompañados.

Los requisitos mínimos que se plantean, en el proceso de adopción de decisiones, son la existencia de tres instancias distintas: una autoridad que decide si el estatuto de refu-

giado se concede o no, una autoridad que resuelve el recurso administrativo o jurisdiccional que pueda interponerse ante la primera decisión y un tribunal de apelación. Además se plantean otras cuestiones, como la necesidad de formación del personal que interviene en las resoluciones, la exigencia de que las solicitudes se resuelvan individualmente, la necesidad de que las decisiones adversas sean debidamente motivadas, etc.

Por lo que se refiere a la utilización de algunos conceptos muy discutidos por las organizaciones de apoyo a los refugiados, como son los conceptos de «solicitud inadmisibles», «solicitud manifiestamente infundada», «país de origen seguro» y «tercer país seguro», se dice que tales conceptos están siendo utilizados por muchos Estados de la Unión, pero con interpretaciones muy variadas. Esta directiva no pretende cuestionar el uso de esos conceptos, pero sí unificar su interpretación. Tampoco anima a su utilización por aquellos Estados que aún no los están utilizando.

Una solicitud podrá ser considerada «inadmisibles», y por tanto no entrar ni siquiera en su análisis, cuando se dé alguna de estas circunstancias: el solicitante puede ser enviado a otro Estado miembro de la UE que asume la responsabilidad de examinar esa solicitud (de acuerdo con los mecanismos que permiten determinar el Estado responsable de examinar una solicitud); el solicitante puede ser enviado a otro país que pueda ser considerado como su primer país de asilo (su solicitud será examinada, en tal caso, por este otro país, o así se supone); el solicitante puede ser enviado a un tercer país que se considera seguro para él.

Una solicitud podrá ser considerada «manifiestamente infundada», después de un análisis superficial de la misma, cuando se dé alguna de estas circunstancias: el solicitante ha aportado, sin causa razonable, informaciones falsas sobre su identidad; el solicitante no aporta información suficiente sobre su identidad y además se supone que se ha deshecho con mala fe de sus documentos de identi-

dad; el solicitante presenta su solicitud en la última fase de un proceso de expulsión; el solicitante no plantea cuestiones que justifiquen la necesidad de protección de acuerdo con la Convención de Ginebra; el solicitante procede de un «país de origen seguro»; se trata de una segunda solicitud en la que no se hacen constar variaciones respecto a la primera.

Respecto al enfoque común para los conceptos de «país de origen seguro» y «tercer país seguro», se habla de la necesidad de irlo estableciendo mediante intercambios regulares de puntos de vista entre los Estados y mediante el uso de listas comunes de países seguros. La directiva contiene un anexo en el que se definen los criterios que han de regir para considerar seguro a un país, basándolos en el respeto de las normas de derecho internacional sobre protección de refugiados y de las normas de derecho internacional sobre derechos humanos.

La segunda propuesta que aquí comentamos es la *directiva por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, COM(2001) 181 de 3 de abril de 2001*. Tiene por objeto asegurar unas condiciones de vida digna a los solicitantes de asilo, similares en todos los Estados miembros. La conveniencia de esta propuesta se justifica, no sólo por la necesaria dignidad de las condiciones de vida, sino también porque los solicitantes de asilo no tienen derecho, de acuerdo con el Convenio de Dublín (del que hablaremos luego), a elegir el Estado que debe examinar su solicitud, lo que justifica que se les deban ofrecer resultados similares en cualquiera de los Estados. Pero sobre todo se justifica porque se quieren evitar los movimientos secundarios de solicitantes de asilo que se desplazan a otros Estados buscando mejores condiciones de acogida.

Se describen las condiciones de acogida que deben ofrecerse en las distintas fases en las que puede encontrarse un solicitante de asilo, concediendo mejores condiciones cuanto más prolongada sea la estancia. Quedan incluidos en la aplicación de la directiva los familiares

del solicitante de asilo que lo han acompañado al entrar en el Estado miembro. Los aspectos más importantes que se regulan acerca de las condiciones de acogida son los que siguen.

Se establece la libertad de circulación del solicitante de asilo dentro del Estado en el que se halla, limitando la posibilidad de retención al período en el que se tramita un procedimiento rápido. Ello significará cambios importantes en la actuación de algunos Estados que ahora pueden mantener retenidos (encarcelados) a los solicitantes de asilo durante meses e incluso años.

Acerca del alojamiento se dice que debe ser concedido por el Estado y se establecen varias posibilidades (centros de acogida, pisos, pago de alquileres...). Se concede a las ONG el acceso a todas las instalaciones de alojamiento.

Se reconoce el derecho a la asistencia sanitaria, si bien se formulan algunas limitaciones al señalar que se trata de la asistencia de un médico generalista, de un psicólogo y de la atención médica que no pueda posponerse. Se amplía este derecho a la asistencia médica cuando se trata de menores, mujeres embarazadas, enfermos mentales, discapacitados y víctimas de violencia sexual. En cambio, cuando se trata de solicitantes de asilo sometidos a procedimientos rápidos (lo que puede comportar una estancia muy reducida en el Estado miembro), se reduce a la atención médica de urgencia.

La escolarización se garantiza para los menores «en las mismas condiciones que los nacionales». Establece el plazo de sesenta y cinco días como límite máximo de tiempo que un menor puede estar sin escolarizar desde su entrada en el Estado.

El derecho al trabajo queda reconocido, señalando que los Estados no se lo podrán prohibir a un solicitante de asilo por un plazo superior a seis meses. Lo mismo se plantea respecto a la formación profesional.

Respecto a las asignaciones económicas para la manutención de los solicitantes de asilo, sólo indica que deben ser suficientes para que estos no caigan en la indigencia.

Habla de asignaciones o «vales», lo que implica aceptación del sistema de vales introducido por algunos Estados que ha sido severamente criticado por las ONGs³.

Por último comentamos la *comunicación hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo, COM(2000) 755 de 22 de noviembre de 2000*. Con esta Comunicación la Comisión Europea pretende abrir un debate sobre el futuro de la política de asilo a escala europea. Las grandes cuestiones planteadas son si debe existir un procedimiento común (europeo) de asilo; en qué fases se ha de construir; si el estatuto de refugiado ha de ser uniforme para toda la UE; si tal uniformidad ha de abarcar las formas de protección subsidiarias, etc. Es decir, se ponen a discusión las principales cuestiones a tener en cuenta para llegar a una política y una normativa comunitaria de asilo.

La Comisión se posiciona claramente a favor de la aplicación íntegra y global de la Convención de Ginebra, lo que resulta importante teniendo en cuenta las voces procedentes de sectores gubernamentales que estaban cuestionando su vigencia. Habla de dos fases para llegar a un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme: la primera es establecer un nivel mínimo de armonización de los procedimientos de asilo y del estatuto de refugiado y la segunda es llegar al procedimiento común y al estatuto uniforme.

Cuando se refiere a la conveniencia de «un procedimiento común», lo que está planteando es la necesidad de que todos los Estados examinen cualquier solicitud que reciban utilizando un único procedimiento. Ahora, los procedimientos son distintos en los diferentes Estados, pero, además, en cada Estado hay más de un procedimiento. Pa-

³ Se critican los vales porque se considera que marcan a los solicitantes de asilo al ser las únicas personas que compran con ellos. Además los obliga a acudir a los establecimientos que aceptan tales vales y les crea problemas específicos de incomprensiones, malentendidos, etc.

ra ver si se concede o no el estatuto de Ginebra hay uno, y para ver si se conceden estatutos subsidiarios o complementarios de protección hay otros. Una persona a la que se le ha denegado el estatuto de Ginebra puede necesitar iniciar otra solicitud ante una instancia distinta para ver si le conceden otra forma de protección. Un procedimiento único supondría que el solicitante sólo hace una solicitud y un único organismo del Estado maneja todas las posibilidades de protección que le puede dar. Así, el solicitante recibirá la respuesta que corresponda a su solicitud sin tener que acudir a otras «ventanillas». Pero, además, los criterios que cada Estado ha de manejar para determinar el tipo de protección que se da a una persona han de ser los mismos.

Utilizar un único procedimiento que maneje todas las formas posibles de protección que puede dársele a una persona es positivo, pero tiene el riesgo de que se abuse de las formas de menor nivel, es decir, que no se lleve hasta el final el análisis para ver si una persona es merecedora del estatuto de Ginebra, sino que se le pase directamente a otras formas de protección. La Comunicación misma hace mención a este riesgo.

Cuando habla del estatuto uniforme, ofrece más de una posibilidad de desarrollo. La primera es que exista un único estatuto en el que se señale el nivel de protección que se le ha dado a la persona solicitante, sea la correspondiente al estatuto de Ginebra u otra de tipo complementario o subsidiario. La segunda es que el estatuto de Ginebra quede como está, sin mezclarlo con ningún otro, y que además se defina otro estatuto subsidiario común para todos los Estados. La situación actual es que hay gran número de estatutos subsidiarios diferentes (hay Estados que tienen varios y otros no tienen ninguno).

Sobre los procedimientos acelerados de inadmisión, la Comunicación sólo los menciona para señalar que cuando se disponga de un procedimiento común deberá restringirse la flexibilidad con la que ahora aplican los Estados estos procedimientos. Por tanto, este tema queda pendiente.

te de posterior regulación. Algo parecido supone con los conceptos de «país de origen seguro» y «tercer país seguro», que sólo los menciona para señalar que habrá que redefinir estos conceptos en el futuro. Sin embargo, en otro punto plantea la necesidad de mejorar la información que se tiene sobre los países de origen para tomar decisiones más justas sobre las solicitudes de protección de sus ciudadanos. Y se dice que tal información no debe servir para rechazar solicitudes sin el consiguiente análisis.

Hace referencia al cruce de fronteras diciendo que el acceso al territorio de un Estado de la UE para solicitar asilo es ahora difícil debido a las medidas de freno a la inmigración ilegal. La Comunicación plantea como alternativa que pueda solicitarse el asilo en las representaciones diplomáticas de los países de origen.

De los derechos de los beneficiarios de protección, dice que deben ser «comparables» a los de los ciudadanos de la UE. Cuando un refugiado se convierte en residente de larga duración tendrá los derechos que se definan para éste (comentaremos luego la directiva presentada al respecto), como la posibilidad de establecerse en otro Estado de la UE, etc. También habla de la «ciudadanía cívica» en los mismos términos que lo hacía en la Comunicación sobre inmigración.

Aplicación del Convenio de Dublín

Vemos aquí dos textos presentados por la Comisión, en el orden cronológico en el que han aparecido. El primero es el *reglamento relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones digitales para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín*, DOCE: L 316 de 15 de diciembre de 2000. El sistema Eurodac tiene la finalidad de ayudar a determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo. Es, por tanto, un instrumento para la aplicación del Convenio de Dublín de 1990, vigente desde 1997, pero cuya aplicación sigue tropezando con grandes dificultades.

El Convenio de Dublín tuvo como principal objetivo dejar claro qué país europeo es el que debe analizar una solicitud de asilo cuando el solicitante ha pasado por varios países. Dicho objetivo se planteaba ante la existencia de personas que solicitaban asilo en varios países europeos y se encontraban con que cada uno de ellos se las trataba de quitar de encima remitiéndolas a otro. A estas personas se las llegó a conocer como «refugiados en órbita». Lo que se acordó con ese Convenio fue que el responsable de examinar una solicitud de asilo es el primer país por el que ha pasado el solicitante y que, por tanto, cualquier solicitante puede ser devuelto a otro país por el que haya pasado antes si se comprueba tal hecho. Sin embargo, demostrarlo se ha hecho difícil hasta el momento y es lo que se pretende solventar tomando los huellas dactilares a todos los solicitantes.

Por medio de este reglamento se crea una unidad central y una base de datos de las impresiones dactilares. Se definen los procedimientos para la toma y transmisión de las imprentas, así como las formas de consulta. También se establecen algunas garantías sobre el manejo y la eliminación de los datos guardados.

En esta base de imprentas digitales, no solamente se guardarán las de los solicitantes de asilo, sino también de todas aquellas personas que sean detectadas cruzando irregularmente las fronteras externas de la UE, es decir, el control se ejercerá también sobre la inmigración irregular (se supone que en previsión de que el inmigrante irregular pueda después convertirse en solicitante de asilo en otro Estado).

El otro texto es la propuesta de *reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país*, COM(2001) 447. La creación del Eurodac no es suficiente para lograr una aplicación efectiva del Convenio de Dublín, por ello se propone este nuevo reglamento que pretende servir para superar las dificulta-

des prácticas y jurídicas con las que tal aplicación ha venido tropezando.

Como objetivos del reglamento se señalan aspectos como los siguientes: evitar las solicitudes múltiples, presentadas simultánea o sucesivamente en varios países; facilitar una rápida determinación del Estado que debe analizar la solicitud de asilo, fijando plazos y precisando los medios de prueba que se deben aportar al respecto; adecuar los plazos y disposiciones para los traslados de los solicitantes de asilo, etc.

El principal criterio sobre el que gira la propuesta de reglamento es el que se estableció en Dublín, es decir, que el Estado responsable de examinar la solicitud de asilo es el que «haya tenido mayor protagonismo en la entrada o la residencia del solicitante, bien por haberle concedido un visado de entrada, o por haber autorizado la entrada sin visado, o por haber fallado en el control de sus fronteras». Sin embargo, se añaden otros criterios que condicionan la decisión última, como los que señalamos a continuación.

Un criterio es el de la unidad familiar: el Estado responsable de examinar una solicitud de asilo puede ser el que esté examinando la de un familiar de ese solicitante que haya llegado antes. Este criterio es especialmente importante cuando se trata de menores no acompañados.

Otro criterio que se maneja para la determinación del Estado responsable es el de haber fallado en la lucha contra la estancia irregular. Concretamente, una persona que está más de seis meses de forma irregular en un Estado, aún cuando éste no conociese tal situación, ya no puede ser enviada a otro para que examine su solicitud de asilo. Lo mismo queda establecido cuando esa estancia irregular es por más de dos meses, en el caso en que el Estado tuviese conocimiento de ello.

La aplicación de los criterios establecidos para la determinación del Estado responsable se hace de acuerdo con una jerarquía que sigue el orden siguiente: 1.º Estado en el que hallan los familiares (mantenimiento de la unidad familiar). 2.º Estado que ha concedido un permiso de re-

sidencia a la persona que está solicitando asilo. 3.º) Estado que ha concedido un visado de entrada a la persona que está solicitando asilo. 4.º) Estado en el que se halla el solicitante, si ha tenido un permiso de residencia caducado hace menos de dos años, o un visado de entrada caducado hace menos de seis meses. 5.º) Estado en el que se halla el solicitante si ha estado en él más de seis meses de forma irregular, o más de dos con conocimiento del Estado. 6.º) Estado por el que entró de forma irregular.

La determinación del Estado responsable se inicia en el mismo momento en el que una persona presenta su solicitud de asilo. Una vez determinado, el Estado responsable deberá hacerse cargo del trámite de su solicitud dentro de un plazo de sesenta y cinco días hábiles. El traslado del solicitante se hará en un plazo máximo de seis meses.

La cooperación administrativa entre los Estados se plantea como imprescindible para el buen funcionamiento de lo que aquí se establece. Se señala de obligación de aportación de datos por un Estado a requerimiento de otro, sean datos identificativos de la persona que está solicitando asilo, o datos de sus visados, permisos de residencia, etc. El Estado requerido está obligado a aportar los datos en el plazo de un mes. El intercambio de información se hará con ciertas garantías de confidencialidad y sólo para los efectos señalados en este reglamento.

Se crea un Comité, con representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión Europea, que será el responsable de asistir a la Comisión en la aplicación de este reglamento y en la elaboración de cuantas disposiciones concretas sean necesarias con posterioridad a su entrada en vigor.

Conclusiones sobre las propuestas en materia de asilo

Las propuestas sobre asilo pueden valorarse positivamente por cuanto pretenden uniformar las prácticas de los Estados miembros en el nivel de las máximas garantías po-

sibles para las personas necesitadas de protección, si bien no van a impedir que continúen las políticas restrictivas de los Estados en lo que se refiere a concesión del estatuto de refugiado.

En los años noventa, los Estados fueron introduciendo medidas, o reformas legislativas restrictivas, que condujeron a que el porcentaje de solicitantes de asilo que obtenían el estatuto de refugiado (definido por la Convención de Ginebra) se hiciera muy pequeño. Entre tales medidas se hallan las que permiten devolver de inmediato a un solicitante de asilo: el procedimiento acelerado de análisis de la solicitud, que permite devolver a la persona con un análisis superficial de su solicitud de asilo cuando se dan ciertas circunstancias; el concepto de «país de origen seguro», que es una de las circunstancias más usadas para la devolución de los solicitantes de asilo tras el análisis acelerado de su solicitud; o el de «tercer país seguro», que permite devolver al solicitante sin ni tan sólo el análisis de su solicitud, dando por supuesto que otro país la analizará. Otro orden de medidas restrictivas han sido las relacionadas con la creación de figuras de protección de nivel inferior al estatuto de refugiado de la Convención de Ginebra.

La normativa comunitaria que se está elaborando no pone en cuestión los conceptos mencionados en el párrafo anterior y, por tanto, no necesariamente conducirá a políticas más generosas en la concesión de estatutos de refugiado, pero lo que sí hace es mejorar los procedimientos y las garantías para los afectados. El Fondo Europeo para Refugiados permitirá mejorar las estructuras existentes para la atención de desplazados y solicitantes de asilo; la norma sobre protección temporal pretende que todos los Estados miembros den un trato similar y con ciertos mínimos de acogida a los grupos de personas protegidos; y las normas relacionadas con la solicitud de asilo y la concesión del estatuto de Ginebra se dirigen a mejorar los procedimientos utilizados para el examen de las solicitudes, ofreciendo ciertas garantías procesales, y a mejorar las condiciones de acogida de los solicitantes.

Debe señalarse que los estándares dibujados por este conjunto de normas sobre asilo están situados en el nivel de los más avanzados cuando se comparan los existentes en los quince Estados miembros, y ésta es la razón por la que cabe valorar positivamente tal conjunto de normas. La normativa comunitaria, de quedar establecida con los contenidos de las actuales propuestas, servirá, sobre todo, para que los Estados que ahora aplican más deficientemente la Convención de Ginebra mejoren su aplicación, o para que los que cuentan con peores condiciones de acogida para los solicitantes de asilo las mejoren.

Pero esta unificación en los procedimientos de asilo y en las condiciones de acogida es también del interés de aquellos Estados que tienen los estándares más altos. La normativa comunitaria deberá servir para evitar que los solicitantes de asilo o personas necesitadas de protección se dirijan desproporcionadamente hacia los países que ahora cuentan con mejores procedimientos o mejores condiciones de acogida. Se pretende que «la carga» del asilo quede repartida, que los Estados miembros asuman niveles de responsabilidad proporcionales, y se quiere evitar que haya movimientos secundarios de personas que buscan el Estado que les ofrezca mejores condiciones. Buena parte de los contenidos de las propuestas que hemos visto están guiados por estos objetivos, lo cual no quita importancia a las mejoras que tales propuestas pueden acabar introduciendo.

REAGRUPACIÓN FAMILIAR

La normativa sobre reagrupación familiar se considera normalmente normativa de inmigración, pero en este artículo la hemos colocado en un apartado propio debido a que realmente afecta tanto a inmigrantes como a refugiados, lo mismo que hemos hecho con la propuesta de estatuto de residente de larga duración que veremos en el siguiente apartado. La propuesta de *directiva sobre el dere-*

cho a la reagrupación familiar. COM(2000) 624 de 10 de octubre de 2000, fue presentada inicialmente en diciembre de 1999. Pasó los trámites de dictamen del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social, y tras ellos la Comisión formuló su última propuesta en octubre de 2000, quedando así en manos del Consejo para su aprobación.

Entre la primera y la última propuesta de la Comisión, se producen algunos cambios, de los que los más significativos son: Primero, que los sujetos del derecho a la reagrupación familiar son los residentes, nacionales de terceros países, y los refugiados, pero no las personas beneficiarias de protección subsidiaria o temporal (que también lo eran en la primera propuesta). Y segundo, que se añaden precisiones por lo que se refiere a la vivienda y, sobre todo, a los recursos económicos que se le exigen al reagrupante.

Los contenidos de la propuesta final pueden considerarse situados al nivel de las legislaciones más avanzadas de los Estados. Éstas son muy variadas; por ejemplo, el derecho a la reagrupación puede adquirirse al año de residencia (en muchos países) o a los cinco años (Grecia); el derecho al trabajo de los cónyuges reagrupados está, en general, muy restringido, pero en algunos países es accesible, etc. Comentamos a continuación los aspectos más relevantes de la directiva.

El derecho a la reagrupación se adquiere al año de residencia. Los refugiados también lo tienen independientemente de la duración de la residencia. No lo tienen los solicitantes de asilo, ni las personas acogidas a protección temporal o subsidiaria.

Son reagrupables el cónyuge, los hijos menores del reagrupante y del cónyuge, los mayores en casos específicos de dependencia, los ascendientes cuando están a cargo del reagrupante. En la categoría de cónyuge se incluye la pareja de hecho, aunque sólo cuando ello lo permite la legislación de cada Estado.

El reagrupante debe disponer de vivienda, seguro de enfermedad para los familiares que reagrupa y recursos económicos. Estos recursos se precisan diciendo que deberán

ser superiores a la pensión mínima de seguridad social que paga el Estado en cuestión. Los familiares reagrupados tienen derecho a la educación, el acceso al empleo y la formación profesional. Particularmente importante es el derecho al trabajo que se concede al cónyuge, derecho actualmente restringido en muchos países.

Después de un año de residencia, los reagrupados mantendrán la residencia si cambian las condiciones; por ejemplo una persona que ha adquirido la residencia como cónyuge, por reagrupación con otro residente, si después de un año enviuda o se divorcia no perderá ya la residencia. Esto también contiene una diferencia importante con lo que actualmente disponen las legislaciones de muchos estados, que no conceden tal independencia hasta dos, cuatro o cinco años después.

En conjunto, esta directiva supondría una mejora muy importante en la normativa sobre reagrupación familiar que ahora rige en buena parte de los Estados miembros. Pero lo cierto es que está sobre la mesa del Consejo, lista para su aprobación desde diciembre de 2000, y ha sido debatida en distintas reuniones del Consejo sin que, hasta el momento (noviembre de 2001) haya podido ser aprobada. Algunos de los Estados que tienen normativas más restrictivas en esta materia se resisten a aceptar el texto propuesto por la Comisión. Las modificaciones más importantes que estos Estados desean introducir son: ampliar el plazo de un año de residencia para iniciar la reagrupación; excluir, como familiares reagrupables, a las parejas de hecho y los ascendentes; excluir el derecho al trabajo de los reagrupados; retirar la residencia a los reagrupados si en los dos primeros años cambian sus condiciones familiares.

RESIDENTES DE LARGA DURACIÓN

La propuesta de *directiva sobre derechos de los residentes de larga duración*, COM(2001) 127 de 13 de marzo de 2001, se dirige al establecimiento de un estatuto, válido en

toda la Unión Europea, equiparable al que en distintas legislaciones de los Estados miembros corresponde a la residencia permanente. La directiva establece dos medidas fundamentales: la primera es el estatuto de residente permanente que se otorga al residente de larga duración, proporcionándole un estatus jurídico distinto del que tiene el residente temporal, con mayores derechos, mayor estabilidad y mayor seguridad; y la segunda es la libertad de circulación para trabajar y establecerse en otro Estado miembro que tendrán estos residentes con estatuto permanente.

El estatuto del residente de larga duración se obtiene, de acuerdo con esta propuesta, a los cinco años de residencia legal, a solicitud del interesado y cumpliendo ciertos requisitos. Los requisitos o condiciones más importantes son: no haber superado ciertos límites en cuanto a las ausencias del territorio del Estado en el que se da esa residencia (seis meses); disponer de recursos económicos y seguro de enfermedad, y no tener un comportamiento que constituya amenaza al orden público a la seguridad interior.

Se establece la distinción entre lo que es el estatuto de residente de larga duración y lo que es el permiso que ha de expedirse físicamente para la persona titular de ese estatuto. Mientras el permiso es renovable (por períodos de diez años), el estatuto, en cambio, es permanente. La no renovación del permiso podrá constituir una falta administrativa, pero no afecta a la continuidad del estatuto de residente de larga duración.

Por su carácter permanente, el estatuto no puede ser retirado por parte del Estado que lo ha otorgado, salvo que se den ciertas circunstancias que la propia directiva especifica: ausencia del territorio del Estado por un período de más de dos años consecutivos; comprobación de que el estatuto se había obtenido de forma fraudulenta; obtención del estatuto en otro Estado miembro.

Los residentes con estatuto permanente tienen derechos equiparables a los de los nacionales en los asuntos que se mencionan: derecho al trabajo, a la educación, a la seguri-

dad social, a la asistencia sanitaria, al acceso a bienes y servicios, a la libertad de asociación y afiliación sindical, a la libre circulación por el territorio del Estado. Además, el residente de larga duración queda protegido contra la expulsión, si bien ésta se autoriza en los casos en los que su comportamiento pudiese constituir amenaza grave contra el orden público o la seguridad interior.

Se hace mención también al derecho de voto en elecciones municipales, y la Comisión se muestra favorable a que sea concedido a los residentes de larga duración, pero dice que no hay base jurídica para incluirlo en esta directiva. La mención se hace en el preámbulo de la directiva, pero no en el articulado de la misma.

También hay un posicionamiento implícito sobre la libertad de movimiento entre el país de origen de la persona inmigrada y el Estado miembro en el que reside, al establecer que se puede estar ausente de este Estado hasta dos años sin perder el estatuto de residente permanente. Recordemos que la Comunicación de la Comisión sobre política comunitaria de inmigración se mostraba claramente favorable al desarrollo de la movilidad de los inmigrantes entre los países europeos de residencia y sus países de origen, como forma de potenciar las iniciativas económicas favorables al desarrollo de estos últimos. Lo que cabría discutir, en cualquier caso, es si dos años es un período de tiempo suficiente para poner en marcha una iniciativa económica en el país de origen.

El derecho a establecerse en otro Estado de la UE es, como decíamos, el otro gran aspecto tratado en esta directiva. Se trata de un derecho que ahora tienen los nacionales de los Estados miembros pero no los residentes de terceros países. Con esta directiva lo tendrán también quienes tengan el estatuto de residentes de larga duración, y podrán ejercerlo siempre que se de alguna de estas situaciones: la disposición de una oferta de trabajo en otro Estado, la realización de estudios, o disponer de medios económicos propios. En tales casos, el residente de larga duración de un Estado tendrá derecho a que le sea concedida la re-

sidencia temporal en otro. También los miembros de su familia tienen reconocido este derecho.

El segundo Estado miembro, donde se establece la persona que es residente de larga duración de un primer Estado, lo que le concederá es un permiso de tipo temporal y renovable, ya que solamente se puede tener el estatuto de residente de larga duración en un Estado miembro. Mientras se reside en el segundo Estado se mantiene el estatuto de larga duración en el primero. Los derechos que tiene el residente en el segundo Estado no son exactamente los mismos que en el primero, ya que se mencionan dos que no serán otorgados: el derecho a la asistencia social y el derecho a becas de mantenimiento para estudiantes.

Tras cinco años de residencia en el segundo Estado, se puede adquirir el estatuto de residente de larga duración, pero ello siempre conllevará la pérdida de ese estatuto en el primero.

En su conjunto, esta directiva viene a situar los derechos del residente permanente en el nivel más alto de lo que ahora son las normativas de los distintos Estados miembros, pero además extiende la libertad de circulación y establecimiento en otro Estado miembro, hasta ahora es exclusiva de los ciudadanos comunitarios, a los nacionales de terceros países que tienen residencia permanente, y es en este aspecto en el que supondrá un importante paso adelante en la equiparación de derechos entre comunitarios y no comunitarios.

CONTROL DE FRONTERAS

Además de las propuestas comunitarias que hemos ido viendo hasta aquí, hay que hacer mención a la normativa y los acuerdos que tienen que ver con el control de las fronteras y que, por tanto, también son parte de la política de inmigración. El control de las fronteras es precisamente el tema sobre el que más se ha tratado en las reuniones del Consejo (ministros de Justicia e Interior) y sobre el que se

han ido adoptando distintos acuerdos. Podríamos decir que, mientras la Comisión está tratando de diseñar una política de inmigración que parta de una valoración positiva de la misma, abra canales legales de entrada y establezca un buen nivel de derechos para la población inmigrada, lo que desde el Consejo se ha venido haciendo ha estado mucho más centrado en el control de las fronteras, muy motivado por el objetivo de la lucha contra la inmigración ilegal.

El Consejo representa la vía intergubernamental, más que la comunitaria, cuando adopta resoluciones que no proceden de la Comisión Europea, como es el caso de diversas resoluciones recientes que vamos a comentar. Actúa como organismo comunitario cuando aprueba propuestas de normativa comunitaria hechas por la Comisión, por ejemplo en la aprobación de directivas o reglamentos; pero también adopta acuerdos sobre asuntos que no han sido tratados por las instituciones comunitarias (Comisión, Parlamento...), en cuyo caso está actuando como organismo intergubernamental. Así es como se aprobó el Convenio de Schengen, principal acuerdo vinculante en materia de control de fronteras, que fue primero un convenio intergubernamental, aunque después haya pasado a ser normativa comunitaria.

Los asuntos relacionados con el control de las fronteras y la lucha contra la inmigración ilegal han sido tratados principalmente por el Consejo, aunque también la Comisión ha presentado algunas propuestas en el marco de sus competencias. Uno en el que sí ha intervenido la Comisión es el asunto de los visados, ya que pasó a ser de competencia comunitaria tras el Tratado de Maastricht. Nos referimos al visado con el que han de contar los ciudadanos de determinados países para entrar en un Estado miembro para una estancia de hasta tres meses (visados de turista, etc.), ya que los visados para residencia siguen siendo competencia de los Estados. A este respecto, ya se estableció, tras el Tratado de Maastricht, un visado unificado para toda la Unión Europea; pero lo que se ha establecido

más recientemente es la lista de países cuyos nacionales requieren ese visado.

Obligación del visado

El contenido del *reglamento 539/2001, de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de países terceros cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de la UE, DOCE 2001 L 81/1*, está centrado en la concreción de esa lista. Además contiene otra lista de países que quedan exentos del visado. Los visados objeto de la directiva son los que se otorgan para estancias de menos de tres meses, que también son los que siempre se mencionan en los acuerdos de supresión de visados entre Estados.

La lista referida a la obligación de visado contiene 134 países, entre los que se hallan la gran mayoría de los que están siendo origen de la inmigración que se recibe en la Unión Europea. Se trata, por tanto, de una medida dirigida al control de la inmigración, ya que impone un trámite administrativo restrictivo a las personas que quieren cruzar nuestras fronteras procediendo de esos países. En esa lista no se hallan, sin embargo, los países del Este de Europa incluidos en el proceso de ampliación de la Unión Europea.

Antes de la aprobación de este reglamento existía otra lista de países acordada a escala europea. La novedad más significativa de la nueva lista, por lo que a España se refiere, fue la inclusión de Colombia en la misma. La obligación de visado para Colombia entra en vigor en enero de 2002.

La otra lista referida a la exención de la obligación del visado la componen 45 países, incluyendo, en general, a los países ricos, de los que se esperan turistas pero no inmigrantes, y a los candidatos a la ampliación de la Unión Europea.

Lucha contra la inmigración ilegal

Como decíamos, este ha sido el tema principal tratado por los ministros de Justicia e Interior cada vez que han hablado sobre inmigración. Pero las decisiones más recientes e importantes adoptadas por el Consejo han sido las presentadas por la Presidencia francesa en el segundo semestre del 2000. El Parlamento Europeo criticó la presentación de dichas propuestas, basándose en que la inmigración era ya un asunto de competencia comunitaria y debía ser la Comisión y no el Consejo quien adoptase las iniciativas referidas al mismo; reclamando, en definitiva, que para las nuevas iniciativas funcionase la vía comunitaria y dejase de ser utilizada la vía intergubernamental. El Consejo hizo caso omiso de esta crítica y adoptó un acuerdo sobre esas propuestas en su reunión de 28 y 29 de mayo de 2001.

Los textos se refieren a distintos aspectos relacionados con la lucha contra la inmigración ilegal. Una propuesta de *directiva destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DOCE 2000 C 253/1)*, cuyo objetivo es clarificar qué tipo de ayuda es penalizable, distinguiendo entre ayuda humanitaria que no será penalizable y ayuda por beneficio económico que sí lo será.

Otro texto es la propuesta de *decisión del Consejo, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada y a la estancia irregulares (DOCE 2000 C 253/3, 4 de septiembre de 2000)*, dirigido a promover el incremento de las penas cuando se trata de organizaciones ilegales que organizan el tráfico de personas. Se habla de armonización de las leyes penales en este terreno y de establecer penas no inferiores a ocho años de cárcel para los traficantes, cuando éstos ponen en peligro la vida de las personas.

Otra propuesta es para una *directiva sobre armonización de las sanciones impuestas a los transportistas que trasladan al territorio de los Estados miembros a nacionales de terceros países desprovistos de los documentos necesarios para su admisión (DOCE 2000 C 269/6, 20 de septiembre de*

2000). Se trata de extender la aplicación de lo que ya algunos Estados miembros aplican, sancionando a las empresas que transportan personas sin la documentación adecuada. No nos referimos a transporte ilegal (tráfico de personas), sino a transporte legal (compañías de aviación, autobuses, etc.), pero de usuarios que no tienen los documentos de entrada que los Estados de la UE exigen. En la directiva se habla de penas entre 3.000 y 5.000 Euros por persona transportada. El problema mayor que tiene esta norma es el daño que infringe al derecho de asilo, porque las personas necesitadas de protección no podrán llegar a los países de la UE si los transportistas se niegan a transportarlas.

La otra iniciativa de la presidencia francesa, sobre la que el Consejo adoptó acuerdo, es la propuesta de *directiva 2001/140, de 28 de mayo de 2001, sobre reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión de nacionales de terceros países (DOCE 2001 L 149/34)*. Se refiere a la expulsión de nacionales de terceros países, y se aplica para dos casos distintos: el primero es cuando la expulsión se ha producido por razones de orden público y el expulsado tuvo una sentencia judicial de más de un año de prisión, y el segundo es cuando la expulsión se ha producido por entrada o residencia ilegal.

Por último, también se adoptó acuerdo sobre otro texto que es una propuesta de *decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra el tráfico de seres humanos. (COM(2000) 854, publicada DOCE C62 el 27 de febrero de 2001)*. Este texto se refiere al tráfico y explotación de personas, teniendo presente no sólo la explotación laboral sino también otras situaciones como la de la prostitución.

LAS POLÍTICAS DE LOS ESTADOS FRENTE A LAS PROPUESTAS COMUNITARIAS

La Comisión Europea está, como hemos podido ver, desarrollando una amplia labor propositiva en materia de in-

migración y asilo. Los contenidos de sus propuestas suponen, en muchos aspectos, cierta ruptura con las políticas y normativas restrictivas que rigen en los Estados miembros ya desde mediados de los años setenta. En materia de asilo, la normativa comunitaria que se está presentando se dirige a mejorar los procedimientos y las garantías para las personas necesitadas de protección, si bien los contenidos esenciales de esta normativa no rompen con los que ya existían, puesto que los Estados de la Unión Europea son todos firmantes de la Convención de Ginebra y, por tanto, reconocían ya el derecho de asilo.

Los aspectos más rupturistas pueden darse en materia de inmigración laboral, comenzando por que la Comisión está planteando que se reconozca la necesidad de la misma, cuando aún hay Estados que siguen con la filosofía de las políticas de «inmigración cero». Lo que la Comisión está proponiendo, respecto a derechos de las personas inmigradas, está muy distante de lo que algunos Estados tienen establecido en sus normativas.

Cuando analizamos las propuestas que está haciendo la Comisión Europea, lo que no hemos de olvidar es que la competencia exclusiva para la aprobación de las mismas, hasta abril de 2004, la tiene el Consejo. Es decir, son los Estados, los ministros de Justicia e Interior de los Estados, los que han de aprobar las directivas y reglamentos que ahora están en discusión. El Consejo recibe la propuesta de la Comisión (junto con los dictámenes sobre la misma hechos por el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social) y puede cambiar cuantos aspectos crea convenientes dando aprobación a un texto final que puede ser muy distinto del de la propuesta inicial. O puede simplemente retrasar *sine die* la aprobación de cualquier propuesta que no guste a alguno de los Estados (tampoco hemos de olvidar que, hasta abril de 2004, la aprobación de cualquier norma en inmigración y asilo ha de hacerse por unanimidad).

Lo sucedido con la directiva sobre reagrupación familiar es significativo de lo que puede seguir sucediendo. Un

año después de haber sido puesta sobre la mesa del Consejo para su aprobación, aun contaba con la oposición de algunos Estados. Ya están aprobadas algunas propuestas sobre asilo (Fondo Europeo para Refugiados; Protección Temporal), pero las propuestas sobre inmigración van a contar con fuertes resistencias.

Esta situación condiciona a la propia Comisión en la presentación de sus propuestas, de forma que, a mediados de 2001, la Comisión pareció inclinarse por lograr cierto nivel de coordinación entre las políticas de inmigración de los Estados, en lugar de proponer una normativa comunitaria muy definida que posiblemente no llegase a ser aprobada nunca. El mecanismo de coordinación propuesto por la Comisión para la regulación de los flujos puede así convertirse en el objetivo más ambicioso que puede plantearse en esta etapa, pero será una coordinación entre los Estados, conservando éstos su actual capacidad de decisión.

Lo que hay de fondo es una diferencia importante entre las cosas que comenzó planteando la Comisión en su comunicación de noviembre de 2000 y las cosas que se están planteando desde los Estados. La Comisión planteó la necesidad de políticas más abiertas de inmigración, mientras los Estados siguen centrados en la lucha contra la inmigración ilegal y en las políticas restrictivas.

En los últimos tiempos se ha producido un cambio importante en las necesidades de inmigración laboral que tiene Europa, cambio que ha obligado a ciertas reacciones de los Estados. Las necesidades de inmigración durante los años ochenta y noventa estaban centradas en la mano de obra no cualificada; los inmigrantes hacían los trabajos que los europeos no querían hacer, como se ha dicho muchas veces; pero esto ha cambiado recientemente, diversificándose las necesidades de inmigración. Ahora se necesitan inmigrantes en niveles no cualificados y en niveles cualificados: se necesitan especialistas, ingenieros, informáticos... sobre todo informáticos. Y este cambio ha hecho entrar en crisis las políticas restrictivas.

Mientras lo que se necesitaba eran trabajadores no cualificados valían las políticas restrictivas que los obligaba a entrar por vías irregulares convirtiéndolos en mano de obra barata. Pero cuando se necesitan trabajadores cualificados han de entrar legalmente porque de otra forma no sirven (no es pensable que en las empresas haya ingenieros e informáticos en situación irregular).

La respuesta de algunos Estados ha sido comenzar a abrir las puertas a la inmigración laboral, pero sólo para trabajadores cualificados. Alemania está siendo, en estos momentos, el ejemplo más notorio de esta postura, con su labor de reclutamiento de informáticos y otros trabajadores cualificados. En este país se está produciendo un importante debate sobre inmigración desde que el gobierno estableciese, en 2000, un cupo para informáticos que no logró cubrir⁴. En julio de 2001 se hizo público el informe solicitado por el gobierno y preparado por un comité independiente (con participación del Parlamento alemán y de diversos expertos y presidido por Rita Süßmuth, ex presidenta del Parlamento), conocido como Informe Süßmuth, que señalaba la necesidad de abandonar las políticas de «inmigración cero» y reconocer que Alemania es país de inmigración, y proponía una entrada anual de 50.000 trabajadores de terceros países. La respuesta a este informe fue inmediata: el gobierno se apresuró a señalar que se daría entrada a trabajadores extranjeros pero preferentemente a los cualificados, mientras que las organizaciones empresariales apuntaron a cifras más altas de trabajadores necesarios. La Federación de Industrias Alemanas (BDI) dijo que se necesitaba una entrada de 300.000 a 400.000 trabajadores por año.

Este debate sobre inmigración se mezcla, en Alemania, con el de la ampliación de la Unión Europea. El gobierno ha reclamado (respondiendo a lo que parece una postura generalizada en la sociedad alemana) una moratoria de sie-

⁴ El cupo se estableció el 1 de agosto de 2000 y fue de 20.000 personas. Un año después los permisos otorgados eran unos 8.300.

te años para que los ciudadanos de los nuevos países de la UE (Polonia, República Checa, etc.) puedan ejercer el derecho de libre circulación de trabajadores. Tal planteamiento dice responder al temor de que los ciudadanos de esos países se desplazasen masivamente en busca de trabajo a Alemania y a otros Estados de la Unión en el momento en el que pasasen a ser miembros de ésta. Sin embargo, un estudio del Instituto Alemán para la Investigación Económica (DIW), presentado en abril de 2001, señalaba la previsión de un desplazamiento de unas 335.000 personas de los nuevos países admitidos a los actuales países miembros de la UE, durante el primer año de la ampliación, y muchas menos en los años siguientes. De éstas, 220.000 se dirigirían a Alemania, y se trataría, en buena medida, de trabajadores cualificados. Un estudio de la Comisión Europea, presentado en marzo de 2001, titulado «la libre circulación de trabajadores en el contexto de la ampliación», llegaba a las mismas conclusiones (cifrabas en 330.000 las personas que se desplazarían el primer año)⁵.

Si tales estudios son acertados no tiene sentido imponer esa moratoria que el gobierno alemán ha propuesto y la Comisión Europea ha aceptado (el 11 de abril de 2001 adoptó una propuesta de cinco años de moratoria extensibles a dos más). De imponerse, la moratoria afectaría no sólo a quienes desean desplazarse hacia los actuales países de la UE en busca de trabajo, sino también a los que ya están trabajando pero en situación irregular, ya que su irregularidad se mantendría durante todo el período de la moratoria. Y es aquí donde el asunto adquiere gran importancia, ya que son muchos los trabajadores polacos, rumanos, checos, etc., que ahora están en Alemania y otros Estados miembros trabajando de forma irregular y constituyendo su mano de obra barata⁶. Cabe pensar que la mo-

⁵ *Migrations News Sheet*, abril 2001.

⁶ Se estima que en Alemania hay más de 500.000 polacos en situación irregular, trabajando sobre todo en el sector servicios, aunque también en la construcción y otros sectores.

ratoria se dirige, sobre todo, a la conservación de esa mano de obra barata por unos años más.

Volviendo a la política favorable a la entrada de trabajadores cualificados, hemos de decir que no es sólo una política de Alemania, sino que otros Estados miembros también la están practicando activamente. Austria está también inmersa en un debate sobre inmigración en el que se manifiestan posturas favorables a una mayor apertura, como las propuestas del Ministerio del Interior, hechas públicas en abril de 2001, frente a otras, como las del FPÖ de Haider, mucho más restrictivas. Pero lo cierto es que el contingente definido en agosto de 2001 para el año 2002 se mantiene en la línea restrictiva de años anteriores y además introduce la exigencia de que los trabajadores que se admitan sean de alta cualificación. Otros países, como Francia, Reino Unido y los países nórdicos, son también favorables a la entrada de trabajadores cualificados, si bien, en el caso del Reino Unido cabe señalar que su Ministro del Interior dijo, en junio de 2001, que la apertura de vías legales para la inmigración debía hacerse también para los trabajadores no cualificados, como la mejor forma de luchar contra las mafias de tráfico de inmigrantes⁷.

Como vemos, el común denominador está en el interés de los Estados de la UE por el reclutamiento de trabajadores cualificados de terceros países. Pero la apertura de vías legales de inmigración para éstos, mientras se mantienen cerradas para los trabajadores no cualificados, no es sino una nueva versión de las políticas restrictivas, que seguirá condenando a la entrada irregular y a la economía sumergida a los trabajadores extranjeros en el servicio doméstico y en los trabajos no cualificados de la construcción, los servicios y la agricultura. Pero además es una política contraria a las de apoyo al desarrollo de los países del Sur. El propio Comisario europeo para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria denunció estas prácticas de reclutamiento de especialistas, señalando que se trataba de un

⁷ *Migrations News Sheet*, julio 2001.

drenaje de cerebros que reducía la capacidad de desarrollo de los países pobres⁸.

En definitiva, la respuesta de los Estados a la crisis de las políticas restrictivas de inmigración no es la misma que la que había comenzado a diseñar la Comisión Europea, que en su comunicación de noviembre de 2000 decía que debe reconocerse la necesidad de inmigración laboral tanto para trabajos cualificados como no cualificados, y que para todos ellos deben abrirse vías legales de entrada.

Los Estados siguen haciendo su propia política, e incluso están elaborando nuevas leyes de inmigración (Alemania) prescindiendo del hecho de que la normativa comunitaria se está elaborando y que, en consecuencia, las reformas que cabe hacer a las leyes nacionales son las que se deriven de su adaptación a las directivas comunitarias. La Comisión Europea y los Estados miembros parecen haber ido, durante los años 2000 y 2001, por senderos distintos y divergentes en el tema de la inmigración, y aunque esos senderos han de juntarse inevitablemente, la incógnita está en qué criterios resultarán dominantes en la normativa comunitaria de inmigración que finalmente se apruebe.

LOS TEXTOS

Sobre lucha contra la discriminación

Directiva para la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. DOCE: L 180 (19/7/00).

Directiva para el establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el mundo del trabajo. DOCE: L 303 (2/12/00).

⁸ Rueda de prensa dada en Nörrköping, Suecia, el 1 de marzo de 2001. *Migrations News Sheet*, abril 2001.

Programa de acción para luchar contra la discriminación 2001-2006. DOCE: L 303 (2/12/00). Hay una propuesta modificada posterior: DOCE C 62 E de 27 de febrero de 2001.

Sobre inmigración

Propuesta de directiva sobre reagrupación familiar (COM(2000) 624, de 10 de octubre de 2000). La primera propuesta fue hecha en diciembre de 1999.

Comunicación de la Comisión sobre política comunitaria de inmigración (COM(2000) 757, de 22 de noviembre de 2000).

Propuesta de directiva sobre el estatuto del residente de larga duración (COM(2001) 127, de 13 de marzo de 2001).

Propuesta de directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta propia y de actividades económicas por cuenta ajena (COM(2001) 386...).

Comunicación de la Comisión relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria de inmigración (COM(2001) 387, de 11 de julio de 2001).

Sobre asilo

Decisión 2000/596, de 28 de septiembre de 2000, por la que se crea el Fondo Europeo para Refugiados (DOCE 2000 L 252/12).

Reglamento 2725/2000 sobre el EURODAC (DOCE 2000 L 316).

Propuesta de directiva sobre protección temporal (COM(2000) 303, de 24 de mayo de 2000). Acuerdo político sobre la misma el 29 de mayo de 2001.

Propuesta de directiva sobre normas mínimas para conceder o retirar el estatuto de refugiado (COM(2000) 578, de 20 de septiembre de 2000).

Comunicación de la Comisión hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo (COM(2000) 755, de 22 de noviembre de 2000).

Propuesta de directiva sobre condiciones mínimas de acogida a los solicitantes de asilo (COM(2001) 181, de 3 de abril de 2001).

Propuesta de reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro respon-

sable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (COM(2001) 447).

Sobre visados y control de fronteras

Iniciativa francesa, de junio de 2000, para una directiva destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DOCE 2000 C 253/1). Acuerdo político sobre este texto en el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de 28-29 de mayo de 2001.

Decisión del Consejo, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada y a la estancia irregulares (DOCE 2000 C 253/3, 4 de septiembre de 2000). Acuerdo político sobre este texto en el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de 28-29 de mayo de 2001.

Directiva sobre armonización de las sanciones impuestas a los transportistas que trasladan al territorio de los Estados miembros a nacionales de terceros países desprovistos de los documentos necesarios para su admisión (DOCE 2000 C 269/6, 20 de septiembre de 2000). Acuerdo político sobre este texto en el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de 28-29 de mayo de 2001.

Directiva 2001/140, de 28 de mayo de 2001, sobre reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión de nacionales de terceros países (DOCE 2001 L 149/34). Acuerdo político sobre este texto en el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de 28-29 de mayo de 2001.

Reglamento 539/2001, de 15 de marzo de 2001, sobre países terceros cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de la UE (DOCE 2001 L 81/1).

Reglamento 789/2001, de 24 de abril de 2001, sobre instrucciones consulares comunes actualizadas, relacionadas con el examen de las solicitudes de visado (DOCE 2001 L 116/2).

Reglamento 790/2001, de 24 de abril de 2001, sobre procedimientos prácticos en controles y vigilancia de fronteras (DOCE 2001 L 116/5).

Reglamento 1091/2001, de 28 de mayo de 2001, sobre libre circulación con visado para estancias de larga duración (DOCE 2001 L 150/4).

Iniciativa finlandesa, de noviembre de 1999, para un reglamento sobre readmisión de nacionales de terceros países entre los Estados miembros («readmisión interna») (DOCE 1999 C 353/6).

Propuesta de decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra el tráfico de seres humanos (COM(2000) 854, publicada DOCE C62 el 27 de febrero de 2001). Acuerdo político sobre este texto en el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de 28-29 de mayo de 2001.

Propuesta de nuevo reglamento sobre modelo uniforme de visado (COM(2001) 157, de 23 de marzo de 2001).

Propuesta de reglamento sobre el modelo de impreso para la colocación del visado (COM(2001) 157, de 23 de marzo de 2001).

Para localizar los textos

Para buscar documentos:

<http://europa.eu.int/eur-lex/es/search.html>

Los textos editados en el Diario Oficial (DOCE):

<http://europa.eu.int/eur-lex/es/oj/index.html>

Legislación en preparación. Textos COM:

http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/greffe_index.html