

1. INCERTIDUMBRE SOBRE LA APROBACIÓN DE LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 7/1985 DE DERECHOS Y LIBERTADES LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA

La tramitación de la Proposición de Ley de Reforma de la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, sigue su andadura, si bien existe una total incertidumbre sobre si la misma se aprobará o no en la presente legislatura. Siguiendo el procedimiento legislativo normal resultaría imposible su aprobación si, como parece, la disolución de las Cortes se produce a finales del presente año, para posibilitar la convocatoria de elecciones generales en marzo del año 2000.

Según se ha informado por la prensa, la Comisión Constitucional del Congreso ha firmado ya el dictamen definitivo, previo reunión con el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y lo debatirá el próximo día 10 de noviembre. Si se aprobase la tramitación urgente de la Proposición de Ley, el Pleno del Congreso podría debatir el texto durante el mes de noviembre, remitiéndose posteriormente el Dictamen del Pleno del Congre-

so, al Senado en un plazo no superior a veinte días, por lo que la aprobación definitiva podría producirse dentro de la presente legislatura.

En cualquier caso, hasta la fecha cualquier modificación legislativa en materia de extranjería, ha llevado consigo un proceso de regularización de los extranjeros que se encuentran en situación ilegal. Si ello se produce también en el presente supuesto, habría que preguntarse si la Administración se encuentra preparada para asumir en la actualidad dicho proceso, teniendo en cuenta que a partir de la disolución de las Cortes entramos en período electoral, con la consiguiente paralización en la actividad de la Administración.

Por otra parte, también es cierto que de no aprobarse en la presente legislatura supondría un retraso como mínimo de un año, hasta que la misma pudiese ver la luz, lo que a juicio, tanto de organizaciones sociales como de partidos políticos, crearía una situación difícilmente asumible.

No debe olvidarse, por último, que a juicio de casi todas las partes interesadas, la ley que se está debatiendo, aún sin introducir las necesarias mejoras, sería hoy por hoy la mejor ley de inmigración de las existentes en los Estados de la Unión Europea.

2. EL GOBIERNO FIRMA UN PROTOCOLO DE INTENCIONES CON EL REINO DE MARRUECOS PARA FACILITAR LA ENTRADA DE TRABAJADORES TEMPOREROS.

El Protocolo —cuyo texto no ha sido aún publicado en el Boletín Oficial del Estado— fija las bases necesarias para regular por primera vez el flujo de trabajadores temporeros. En cualquier caso, parece que los trabajadores extranjeros que se acojan a esta vía de acceso al mercado laboral español, tendrán limitada su estancia en nuestro país —nueve meses— y que los contratos de trabajo habrán de ser necesariamente nominativos.

A la espera de conocer el texto del Protocolo y del posterior Acuerdo en que se traduzca, la iniciativa merece sin duda un juicio positivo. La singularidad de la figura del trabajador temporero —cuya regulación en la actualidad resulta a todas luces insuficiente—, la demanda —en algunos casos no cubierta— que existe

en algunas Comunidades Autónomas de trabajadores que desarrollen esa función y la imperiosa necesidad de acabar con las mafias que trafican con los trabajadores extranjeros, serían algunas de las razones que apoyarían el juicio positivo a dicha iniciativa.

Por otra parte, parece que el futuro Acuerdo no solamente supondrá un reconocimiento de las condiciones laborales y de seguridad e higiene en el trabajo de los futuros inmigrantes, sino que también garantizará el transporte, alojamiento y atención sanitaria de los mismos.

Al Acuerdo con el Reino de Marruecos, parece que seguirán otros con Ecuador, Colombia, Malí, Rumania y Polonia entre otros.

En definitiva, se inicia con ello, aunque de forma tímida, un reconocimiento del carácter estructural y no coyuntural del fenómeno migratorio.

3. EL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE Y LA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN Y ASILO

Los días 15 y 16 de octubre se ha celebrado en Tampere (Finlandia) el Consejo Europeo, y entre los temas tratados se encuentran las líneas estratégicas que deberán guiar el proceso normativo posterior en materia de inmigración y asilo. En efecto, hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, las instituciones de la Unión Europea no tenían competencia en materia de inmigración y asilo, pudiendo solo establecer acuerdos intergubernamentales o adoptar recomendaciones del Consejo Europeo. Con la entrada en vigor del Tratado, comienza lo que se ha denominado «comunitarización» de los asuntos relativos a la inmigración y el asilo, lo que posibilitará la creación de un derecho comunitario en estos temas, de aplicación preferente a las legislaciones de cada uno de los Estados miembros.

Por su importancia reproducimos¹ a continuación las Conclusiones de la Presidencia en relación a este tema:

¹ Fuente: COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENES: Secretariat General. SI(1999) 800. Bruxelles, le 16 octobre 1999, Texte Es. *Conseil Europeeen, Tampere, 15&16 octobre 1999, Conclusions de la Presidence.*

«... A. UNA POLÍTICA DE ASILO Y MIGRACIÓN COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

10. Las cuestiones, distintas pero estrechamente relacionadas, del asilo y la migración hacen necesario desarrollar una política común de la Unión Europea que conste de los siguientes elementos.

I. Colaboración con países de origen

11. La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, de las mujeres y de los niños. Con tal finalidad, se invita a la Unión y a los Estados miembros a que contribuyan, en el marco de sus respectivas competencias en virtud de los Tratados, a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión. Otro elemento clave para lograr el éxito de esta política será la colaboración con terceros países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo.

12. En ese sentido, el Consejo Europeo acoge favorablemente el informe del Grupo de alto nivel "Asilo y Migración" creado por el Consejo, y aprueba la continuación de su mandato y la elaboración de nuevos planes de acción. El Consejo Europeo considera que los primeros planes de acción elaborados por dicho Grupo, y aprobados por el Consejo, son una contribución útil, e invita al Consejo y la Comisión a que, en el Consejo Europeo que se celebrará en diciembre de 2000, le informen sobre su aplicación.

II. Un sistema europeo común de asilo

13. El Consejo Europeo reitera la importancia que la Unión y los Estados miembros conceden al respeto absoluto del derecho a solicitar asilo. El Consejo Europeo ha acordado trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra; de ese modo, se logrará que ninguna per-

sona sea repatriada a un país en que sufre persecución, lo que significa que se observará el principio de no devolución.

14. A corto plazo, dicho sistema debería incluir la determinación clara y viable del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, normas comunes para un procedimiento de asilo eficaz y justo, condiciones mínimas comunes para la acogida de los solicitantes de asilo, y la aproximación de las normas sobre reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado. Debería también completarse con medidas relativas a formas de protección subsidiarias que ofrezcan un estatuto adecuado a toda persona que necesite esa protección. Para ello, se insta al Consejo a que adopte, basándose en propuestas de la Comisión, las decisiones necesarias, con arreglo al calendario establecido en el Tratado de Amsterdam y en el Plan de Acción de Viena. El Consejo Europeo destaca la importancia de consultar al ACNUR y a otras organizaciones internacionales.

15. A largo plazo, las normas comunitarias deberían dar lugar a un procedimiento de asilo común y a un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo. Se pide a la Comisión que elabore, en el plazo de un año, una comunicación al respecto.

16. El Consejo Europeo insta al Consejo a que incremente sus esfuerzos para lograr un acuerdo sobre la cuestión de la protección temporal de las personas desplazadas basado en la solidaridad entre los Estados miembros. El Consejo Europeo considera que debe estudiarse la constitución de algún tipo de reserva financiera para prestar protección temporal en situaciones de flujo masivo de refugiados. Se invita a la Comisión a que analice las posibilidades al respecto.

17. El Consejo Europeo insta al Consejo a que termine rápidamente su labor relativa al sistema de identificación de los solicitantes de asilo (Eurodac).

III. Trato justo de los nacionales de terceros países

18. La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia.

19. Basándose en la comunicación de la Comisión sobre un Plan de Acción contra el Racismo, el Consejo Europeo insta a que se incremente la lucha contra el racismo y la xenofobia. Los Estados miembros aprovecharán las mejores prácticas y experiencias. Se seguirá fortaleciendo la cooperación con el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia y con el Consejo de Europa. Además, se invita a la Comisión a que presente lo antes posible propuestas de aplicación del artículo 13 del Tratado CE en relación con la lucha contra el racismo y la xenofobia. Para luchar contra la discriminación de forma más general, se anima a los Estados miembros a elaborar programas nacionales.

20. El Consejo Europeo reconoce la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen. Para ello pide que el Consejo adopte decisiones con rapidez, basándose en propuestas de la Comisión. Dichas decisiones deberán tener en cuenta no sólo la capacidad de acogida de cada Estado miembro, sino también sus vínculos históricos y culturales con los países de origen.

21. El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros. A una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un período de tiempo por determinar y que cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión, que contenga, por ejemplo, el derecho a residir, recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia, sin olvidar el principio de no discriminación respecto de los ciudadanos del Estado de residencia. El Consejo Europeo hace suyo el objetivo de ofrecer a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente durante un período prolongado la posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en que residen.

IV. Gestión de los flujos migratorios

22. El Consejo Europeo destaca la necesidad de que se gestionen de forma más eficaz los flujos migratorios en todas sus etapas. Pide que se desarrollen, en estrecha cooperación con países de origen y de tránsito, campañas de información

sobre las posibilidades reales de inmigración legal, y que se impida toda forma de trata de seres humanos. Deberá seguir desarrollándose una activa política común en materia de visados y documentos falsos, incluidas una cooperación más estrecha entre los consulados de la UE en terceros países y, cuando sea necesario, la creación de oficinas de expedición del visado común de la UE.

23. El Consejo Europeo está decidido a hacer frente a la inmigración ilegal en su origen, en especial luchando contra quienes se dedican a la trata de seres humanos y la explotación económica de los migrantes. Insta a que se adopte legislación que prevea sanciones rigurosas para este grave delito. Se invita al Consejo a que, basándose en una propuesta de la Comisión, adopte legislación a tal efecto antes de finales de 2000. Los Estados miembros, junto con Europol, deberían orientar sus esfuerzos a detectar y dismantelar las redes de delincuencia implicadas. Deberán salvaguardarse los derechos de las víctimas de esas actividades, prestando especial atención a los problemas de mujeres y niños.

24. El Consejo Europeo pide que se refuercen la cooperación y la asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros, por ejemplo mediante programas de intercambio y la transferencia de tecnología, especialmente en las fronteras marítimas, y pide asimismo que los Estados candidatos se sumen con prontitud a esta cooperación. En este contexto, el Consejo acoge favorablemente el memorándum de acuerdo entre Italia y Grecia para fomentar la cooperación entre ambos países, en los mares Adriático y Jónico, en la lucha contra la delincuencia organizada, el contrabando y la trata de seres humanos.

25. Como consecuencia de la incorporación del acervo de Schengen a la Unión, los países candidatos deben aceptar en su totalidad el acervo y las demás medidas basadas en el mismo. El Consejo Europeo destaca la importancia del control efectivo de las futuras fronteras exteriores de la Unión por profesionales con formación especializada.

26. El Consejo Europeo hace un llamamiento para que se desarrolle la asistencia a los países de origen y tránsito con objeto de promover el retorno voluntario y ayudar a las autoridades de esos países a mejorar su capacidad para combatir eficazmente la trata de seres humanos y para cumplir las obligaciones de readmisión que les incumben respecto de la Unión y los Estados miembros.

27. El Tratado de Amsterdam otorgó a la Comunidad competencias en materia de readmisión. El Consejo Europeo

invita al Consejo a que celebre acuerdos de readmisión o inserte cláusulas modelo en otros acuerdos entre la Comunidad Europea y los terceros países o grupos de países pertinentes. También deberán tomarse en consideración normas sobre readmisión interna».