

**La política de la Comunidad Europea sobre inmigración
irregular: medidas para combatir la inmigración irregular
en todas sus fases**

Maria Ilies

Área: Demografía y Población
Documento de Trabajo 38/2009 (traducido del inglés)
29/09/2009

La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases

*Maria Ilies **

Aunque los Estados miembros de la UE se han mostrado reticentes a armonizar sus políticas de gestión de la inmigración legal, la cooperación para la prevención y el control de la inmigración irregular sí ha progresado.

Introducción

El título de este documento de trabajo no es producto de la creatividad de la autora. Esta afirmación puede encontrarse al navegar por el sitio *web* Justicia, Libertad y Seguridad del portal *Europa*, en el subapartado “Inmigración ilegal”.¹ Fue escogida como título de este texto porque refleja básicamente la forma en que la UE ve su papel en la cuestión de la inmigración irregular: “combatirla” en todas sus fases, desde su origen en los países en desarrollo de todo el mundo hasta su destino en los campos y fábricas de toda la Unión. Las medidas a nivel europeo se analizan en términos de qué puede hacer mejor la UE, qué competencias deberían conferirse al nivel supranacional y qué convendría dejar en manos de las autoridades nacionales. En el área de la inmigración, este debate resulta especialmente pertinente. La integración en materia de justicia y asuntos de interior ha resultado particularmente tediosa, y el acervo comunitario en materia de inmigración se ha ido creando de forma dispersa a lo largo de los años a través de “pilarizaciones”, mecanismos de control, exclusiones voluntarias, excepciones y períodos de transición. Esto resulta comprensible, ya que quizá ninguna otra área de política esté tan estrechamente vinculada al ejercicio de la soberanía nacional, el derecho del Estado a decidir a quién deben ofrecerse sus prestaciones y quién debe ser admitido en su territorio (y, de ser así, a cuántas personas debería admitirse) y quién no.

En los últimos 20 años la inmigración se ha convertido, en buena parte, en una cuestión de política. La adopción de una determinada postura con respecto a la inmigración puede suponer el éxito o la ruina de un jefe de Estado o de Gobierno, algo que puede acarrear muchos males. A los europeos les inquieta la cuestión de la inmigración. Recientemente, Silvio Berlusconi, defensor de políticas antiinmigración muy populares entre los votantes, se mostró contrario a la idea de una Italia multiétnica. En Dinamarca, el Gobierno de centro-derecha de Fogh Rasmussen llegó al poder hace tres años con la promesa de frenar la inmigración y las solicitudes de asilo, y su popularidad ha estado basada en la preocupación que los extranjeros generan entre los votantes. La desintegración del

* *Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*

¹ Comisión Europea, Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, Centro de Documentación – Inmigración Ilegal.

Gobierno neerlandés en 2006 se vio desencadenada por las disputas generadas por la dura política de inmigración de la entonces ministra de Inmigración, Rita Verdonk. A nivel europeo, quizá lo más alarmante sea el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, en que los partidos de extrema derecha se vieron beneficiados por un programa de fronteras cerradas. Ya sea en relación con los problemas de empleo en el contexto de la actual crisis financiera, con la seguridad a la luz de los atentados terroristas de Nueva York, Madrid y Londres o con los debates sobre el papel y el lugar del islam en Europa, la inmigración y las fronteras (en el sentido amplio de la palabra) generan polémica entre los europeos. Es más, es poco probable que una política de “fronteras abiertas” consiga un gran apoyo popular.

Los dirigentes de la UE son cada vez más conscientes de que al menos es necesario armonizar en cierto grado las políticas de inmigración de los países de la UE (no obstante, aún no se ha alcanzado ningún consenso sobre cuánto deberían armonizarse). Dado que el área de la libertad, la seguridad y la justicia carece de fronteras internas, los Estados miembros no pueden impedir la inmigración irregular de forma independiente. Una vez en la UE, los inmigrantes pueden desplazarse libremente sin más controles a prácticamente toda la Unión (23 de los 27 Estados miembros forman parte del espacio Schengen). Por ese motivo se ha establecido una cooperación sustancial entre los Estados miembros de la UE en materia de inmigración irregular, en gran parte porque las disposiciones institucionales posteriores a Ámsterdam han facilitado la toma de decisiones sobre esta cuestión (aunque la buena disposición a colaborar podría haber sido el motivo de esas disposiciones).

La lucha contra la inmigración ilegal a nivel comunitario mediante acciones en todas sus fases implica que la Comisión pretende dotar de una dimensión europea a los actuales esfuerzos nacionales por combatir este fenómeno, como señaló la Comisión en su Comunicación de 2001 relativa a una política común de inmigración ilegal.² El razonamiento de la Comisión es que la lucha contra la inmigración irregular es parte esencial de una política común de inmigración a nivel europeo, como se señalaba en ese mismo documento. En su Comunicación de 2006 sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países, la Comisión señalaba que, sin una acción reforzada de la Comunidad, “la crisis (...) se agravaría tanto en términos cualitativos como cuantitativos”.³ Como se analiza más adelante en este documento, la acción comunitaria se ha centrado fundamentalmente en el control y la disuasión. Resultaría razonable decir que la inmigración irregular se combate con mayor eficacia mediante un amplio y equilibrado abanico de instrumentos, además del control, entre los que figuran una adecuada gestión de las vías legales de inmigración, especialmente para los inmigrantes laborales. Y sin embargo, este aspecto ha estado ausente en las políticas de inmigración de la UE, ya que la Unión no tiene competencias para fijar cifras y criterios de admisión en el caso de los inmigrantes legales, algo que

² Comisión Europea (2001), COM(2001) 672 final.

³ Comisión Europea (2006), COM(2006) 402 final.

sigue siendo competencia de los Estados miembros. Por tanto, la Comunidad se centra en medidas de política “de línea dura”, destinadas a “combatir” la inmigración irregular, como se señalaba en la Comunicación de la Comisión de 2001, en particular por lo que respecta a la política de visados, la infraestructura para intercambio de información, cooperación y coordinación, la gestión de fronteras, la cooperación policial, la Ley de Extranjería y el Derecho Penal y la política de repatriación y readmisión.

Sin embargo, la acción de la UE en materia de inmigración irregular no se limita a las medidas destinadas específicamente a los inmigrantes irregulares. Quizá la lucha de la UE contra la inmigración irregular se libre tanto con lo que no se hace como con lo que se hace. Los inmigrantes que no cumplen las condiciones para ser considerados inmigrantes legales o no encajan totalmente en ninguna de las disposiciones al respecto son considerados irregulares. Por tanto, cuando la Comunidad adopta cualquier tipo de medida para regular de una forma u otra la población inmigrante legal o los flujos de inmigrantes legales, o cuando concede una serie de derechos a un grupo concreto de personas, también afecta de forma indirecta a la inmigración irregular. Por ejemplo, la política de visados, además de facilitar la libre circulación de inmigrantes legales, también puede contribuir considerablemente a evitar la inmigración ilegal.⁴ Resulta difícil combatir eficazmente la inmigración irregular a nivel europeo sin una política comunitaria común en materia de inmigración legal.

El asilo y la inmigración pasaron a ser competencia de la UE con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999. Las directrices en materia de política de inmigración se acuerdan por medio de programas de trabajo quinquenales: el primero fue el de Tampere en 1999, luego el de La Haya en 2004 y el tercero deberá aprobarse bajo la Presidencia sueca de la UE, en el segundo semestre de este año. La idea general en que se basan estos programas de acción es que, dada la libre circulación de personas dentro de la UE (y de los nacionales de terceros países dentro del espacio Schengen), ya no tiene demasiado sentido mantener políticas nacionales divergentes con respecto a esta cuestión. La entrada de inmigrantes en un Estado miembro implica también su entrada en el conjunto de Europa, por lo que la solidaridad en la gestión de las corrientes migratorias es una demanda recurrente a nivel comunitario, especialmente por parte de los países que controlan fronteras exteriores.

Para la Comisión, la expresión “inmigración ilegal” abarca a tres grupos de personas⁵: (1) nacionales de terceros países que entran ilegalmente en el territorio de un Estado miembro por tierra, mar y aire, utilizando documentos falsos o con la ayuda de redes de delincuencia organizada formadas por contrabandistas y traficantes; (2) personas que entran legalmente con un visado o por medio de un régimen sin visado, pero prolongan su estancia; y (3) solicitantes de asilo que no se marchan tras una decisión final negativa. En el Programa de La Haya de 2004 se establecen las prioridades de “lucha” contra todas

⁴ Comisión Europea (2001), COM(2001) 672 final.

⁵ Comisión Europea (2006), COM(2006) 402 final.

estas formas de inmigración ilegal en una serie de ámbitos políticos (seguridad fronteriza, contratación de inmigrantes ilegales, retorno y cooperación con terceros países) para el período comprendido entre 2005 y 2010. La política comunitaria de inmigración es una competencia compartida a nivel nacional y supranacional. Sin embargo, la inmigración es una esfera en la que los Estados miembros se muestran reticentes a “más Europa”. Aunque, desde 2005, la votación por mayoría cualificada y el procedimiento de codecisión se aplican a la mayoría de las áreas relativas a la libre circulación de personas (Título V del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), cuestiones tan importantes como la migración legal y laboral a los Estados miembros y entre éstos se deciden por unanimidad en el Consejo y consultando al Parlamento Europeo (cuando el Tratado de Lisboa entre en vigor, si es que lo hace, estas cuestiones se decidirán también por votación por mayoría cualificada y codecisión).

El presente análisis se centra en las políticas dictadas por la Comunidad Europea para frenar la llegada de inmigrantes ilegales a la UE (los flujos migratorios) y las destinadas a reducir el número de inmigrantes en su territorio (la población migrante). Se presta gran atención a la cuestión de las fronteras, en el sentido amplio de la palabra. En el apartado “Seguridad fronteriza” se examinan las medidas de seguridad existentes en la frontera Schengen meridional, y en este caso por “frontera” se entiende una línea de demarcación entre Europa y los países de origen de los inmigrantes. Las fronteras tecnológicas son menos tangibles pero no por ello menos útiles como medida disuasoria. En este apartado se pone de manifiesto cómo se están utilizando las innovaciones tecnológicas para controlar, e incluso predecir, los futuros movimientos de población. Las medidas de lucha contra la inmigración irregular incorporan constantemente avances tecnológicos, lo que supone que la función de control se traslada desde la línea de demarcación hasta las sociedades de origen y destino de los migrantes. Los inmigrantes irregulares que consiguen llegar a Europa se enfrentan a una amenaza constante de repatriación. Las medidas de retorno existentes en los Estados miembros han incorporado un conjunto de normas europeas comunes que, para bien o para mal, sientan la base de una posible futura política global europea de inmigración. Una política de retorno no funcionará si no se dota de una dimensión exterior al planteamiento comunitario en materia de inmigración irregular, es decir, sin la cooperación de los países de origen. Las relaciones con los terceros países son de vital importancia para ese planteamiento, ya que no se podrá hacer mucho sin la ayuda de los gobiernos de los países de origen o de tránsito. Esto significa que la Comunidad a menudo tiene que adoptar una actitud de tira y afloja con ellos. La lucha contra la inmigración irregular también presenta una dimensión interior traducida en una serie de medidas internas destinadas fundamentalmente a los empresarios, con vistas a reducir la posibilidad de que los inmigrantes irregulares encuentren empleo en la UE, una posibilidad que actúa como imán para quienes se plantean emigrar.

Todo lo anterior indica que hasta ahora las políticas comunitarias en materia de inmigración han girado en torno a la reducción del número de inmigrantes irregulares, no

en torno a crear alternativas legales a la inmigración irregular. Sin embargo, esto no es culpa exclusivamente de la Comunidad, ya que ésta sólo puede actuar dentro de las competencias que le confieren los Estados miembros. Aun así, la justicia y los asuntos de interior son una de las esferas de política europea de crecimiento más rápido, y un proyecto aún en curso. Por tanto, es probable que se consiga una mayor integración en el ámbito de la inmigración.

Seguridad fronteriza

La libre circulación dentro de la UE es uno de los derechos más apreciados y visibles conferidos a los ciudadanos de la UE, y para quienes viven en el lado “correcto”, la libre circulación interna es posible gracias a las fronteras exteriores. La gestión de las fronteras forma parte de las políticas comunitarias de lucha contra la inmigración ilegal, una medida prioritaria dentro del Enfoque Global de la Migración de la UE.⁶

El actual sistema de control fronterizo de la UE es legado del Acuerdo de Schengen de 1985, con el que se pretendían eliminar los controles fronterizos entre sus cinco países signatarios.⁷ Evidentemente, si un grupo de países desea eliminar los controles fronterizos entre ellos, deben compensar esta falta de control con medidas adicionales en sus fronteras exteriores. El Convenio de Schengen, en vigor desde 1995, creó esas medidas adicionales: una única frontera exterior con normas comunes en materia de cruces, conforme a las cuales los controles de inmigración se llevarían a cabo siguiendo procedimientos idénticos, y normas comunes para los visados y las solicitudes de asilo. Dado que esta forma de cooperación se estableció fuera del marco institucional de la UE, la Comisión Europea fue una mera observadora y en aquel momento consideró Schengen un “laboratorio” para posibles futuras acciones de gestión fronteriza a nivel de toda la Comunidad. Hoy en día, 23 de los 27 Estados miembros de la UE pertenecen al espacio Schengen, lo que ha convertido a las fronteras exteriores de la UE en un asunto que compete *de facto* a toda la Unión.

En la reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior celebrada el 13 de junio de 2002 se aprobó un plan de acción para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE.⁸ El plan, en vigor actualmente, prevé una serie de medidas operativas para los Estados miembros destinadas a establecer mecanismos de cooperación y colaboración, un equipo interoperativo, un personal y un análisis de riesgos comunes, una legislación común y un reparto de las cargas entre los Estados miembros y la UE. Esta legislación común es el Código de fronteras Schengen,⁹ y el mecanismo previsto (y decimos previsto, porque no siempre sucede así) de reparto de la carga y solidaridad se denomina FRONTEX.¹⁰

⁶ Consejo Europeo (2005), Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 15-16/XII/2005.

⁷ Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos.

⁸ Consejo Europeo (2002), 10019/02.

⁹ Reglamento (CE) N° 562/2006.

¹⁰ Reglamento (CE) N° 2007/2004 del Consejo.

FRONTEX, el organismo de gestión fronteriza de la UE, se creó en 2005 como complemento de los sistemas nacionales de gestión de fronteras de los Estados miembros. De hecho, cada uno de los Estados miembros es responsable de gestionar sus respectivas fronteras, de forma que la tarea de FRONTEX es coordinar su cooperación operativa en materia de seguridad fronteriza, no frenar la entrada de inmigrantes. Sin embargo, en la práctica FRONTEX termina también llevando a cabo operaciones de salvamento. El entonces comisario de Justicia e Interior de la UE, Franco Frattini, se muestra satisfecho con la labor de FRONTEX, afirmando que tiene un efecto disuasorio en los flujos de inmigración irregular, ya que “durante los ocho primeros meses de 2007 se observó un 72% menos de cruces de inmigrantes a las Islas Canarias y un 41% menos en el Mediterráneo central que en el año anterior” (*The Economist*, 2008).

La creación de FRONTEX es el primer paso concreto en el proceso de institucionalización de la gestión fronteriza de la UE y la solidaridad financiera entre los Estados miembros, aunque aún se encuentre en una fase temprana. En el artículo 8 del Reglamento del Consejo por el que se creó FRONTEX se establece que el organismo ayudará a los Estados miembros que se encuentren en una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada; sin embargo, no se establece con claridad cuándo una situación se considerará de este tipo y, por tanto, el Consejo Europeo deberá ofrecer más orientación al respecto (Donoghue *et al.*, 2006). Además, la capacidad operativa de FRONTEX depende totalmente de la solidaridad de los Estados miembros y del grado de cooperación que deseen entablar. Por tanto, aun cuando el control fronterizo a nivel de la UE se haya ido comunitarizando de forma constante desde la aprobación del Acuerdo de Schengen, los Estados miembros aún se resisten a delegar poder en el nivel supranacional, por considerarlo claramente prerrogativa de la soberanía nacional (Carrera, 2007). Por otro lado, los Estados miembros situados en las fronteras exteriores de la UE, sobre todo en el Mediterráneo, afectados mayoritariamente y directamente por el aumento del número de inmigrantes irregulares procedentes del norte de África, han solicitado un mayor apoyo financiero al resto de los gobiernos europeos (Donoghue *et al.*, 2006).

Para poder desempeñar su función, FRONTEX depende plenamente de los agentes, buques, helicópteros y demás equipo que los Estados miembros estén dispuestos a ofrecer, algo que no siempre ha dado buenos resultados.¹¹ Por ejemplo, en el verano de 2006, en el que España registró un número particularmente alto de llegadas de inmigrantes a las Islas Canarias (un total de 31.863 inmigrantes irregulares en 2006, frente a los 4.790 de 2005, véase Carrera, 2007, citando datos del Gobierno de las Islas Canarias), la vicepresidenta española del Gobierno y sus homólogos se embarcaron en una campaña europea para asegurarse de que los Estados miembros reconocieran que se trataba de un problema europeo, no sólo español. Sin embargo, otros Estados miembros no se mostraron demasiado dispuestos a apoyar a España en sus esfuerzos en materia de inmigración, culpando a la regularización española en 2005 de más de medio millón de

¹¹ Comisión Europea (2008), COM(2008) 67 final.

inmigrantes indocumentados de la afluencia de inmigrantes. Esto pone de manifiesto que la política representa un papel destacado en las operaciones de FRONTEX, aun cuando técnicamente se suponga que se trata de un organismo independiente, ajeno a las disputas de carácter político.

Según Frattini, “el mejor ejemplo de solidaridad europeo de todos los tiempos” fue el hecho de que los ministros del Interior de la UE acordaran en 2007 crear una fuerza de guardias de fronteras de rápido despliegue para ayudar a los países que se enfrenten a situaciones de emergencia en materia de inmigración. Los equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT, por sus siglas en inglés), al mando de FRONTEX, están constituidos por unos 450 expertos nacionales que pueden enviarse en un breve espacio de tiempo (un máximo de cinco días hábiles desde su solicitud) a cualquier Estado miembro cuyas fronteras se estén viendo sometidas a una “presión urgente y excepcional” como consecuencia de la inmigración ilegal. Los 27 Estados miembros están obligados a hacer más aportaciones a estos equipos, cuyo principal objetivo es combatir la inmigración irregular en las zonas costeras del Atlántico y el Mediterráneo. Hasta el momento ningún Estado miembro ha solicitado la intervención de estos equipos, los cuales, una vez en acción, podrán proporcionar información sobre la viabilidad de una Guardia Fronteriza Europea en toda regla, una idea recurrente en las comunicaciones sobre gestión fronteriza de la Comisión¹² (FRONTEX surgió de hecho tras la incapacidad de los Estados miembros de ponerse de acuerdo en 2002 en torno a la creación de una Guardia Fronteriza Europea).

Seguir desarrollando los equipos RABIT es parte del “paquete fronterizo” que presentó la Comisión el 13 de febrero de 2008, el cual, según ésta, recoge nuevas ideas “para el control de nuestras fronteras, ya sea en los puestos fronterizos o a lo largo de las fronteras, utilizando la tecnología más avanzada para alcanzar el más alto nivel de seguridad, mientras se facilitan, al mismo tiempo, los procedimientos para los nacionales de buena fe de terceros países que desean entrar en el espacio Schengen”. La idea es que, aunque los Estados miembros sigan siendo las únicas autoridades responsables del control de sus fronteras, la UE desarrolle un marco legislativo común y sistemas de tecnologías de la información comunes a gran escala, y que fomente la cooperación práctica entre los Estados miembros. El paquete incluye tres propuestas y se pretende que éstas estén operativas para 2015.

La primera medida de ese paquete es la creación de un Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras (EUROSUR, por sus siglas en inglés),¹³ un mecanismo de control fronterizo vía satélite que debería proporcionar el marco técnico común para racionalizar la cooperación entre los Estados miembros y facilitar el uso de tecnología con fines de vigilancia de las fronteras.¹⁴ El principal objetivo de EUROSUR es evitar los cruces de

¹² Comisión Europea (2002), COM(2002) 233 final, y Comisión Europea (2008), COM(2008) 67 final.

¹³ Comisión Europea (2008), COM(2008) 68 final.

¹⁴ Nota de prensa de Europa Press (2008), MEMO/08/86.

fronteras no autorizados, reduciendo así el número de inmigrantes ilegales que tratan de cruzar el Mediterráneo y llegar a Europa. En segundo lugar, se pretende incrementar el papel de FRONTEX, sobre todo para la facilitación de EUROSUR, entre otras cosas creando una red que integre todos los sistemas de vigilancia marítima. Está previsto que FRONTEX impulse la coordinación operativa para contrarrestar la inmigración ilegal en las fronteras marítimas meridionales.¹⁵ La tercera propuesta del paquete integrado de gestión fronteriza, y de la que más se ha hablado, es el sistema de entrada y salida.¹⁶ Con este sistema se pretende registrar en un sistema biométrico las fechas de entrada y salida de los nacionales de terceros países que entren en la UE para períodos de hasta tres meses. La idea es disponer de una herramienta que permita identificar a aquellos inmigrantes que rebasen su estancia máxima autorizada. El rebasamiento de la estancia máxima autorizada por los inmigrantes con visados Schengen, o del período máximo de tres meses para los nacionales que no requieran visado de entrada, es la mayor fuente de inmigración ilegal en la UE. Actualmente se sellan los pasaportes de aquéllos que atraviesan la frontera exterior del espacio Schengen al entrar y al salir, pero las fechas de los desplazamientos de estos nacionales de terceros países no se registran. Según la Comisión,¹⁷ este nuevo sistema de alerta permitiría a las autoridades nacionales identificar a las personas que rebasen la duración de estancia autorizada y adoptar medidas adecuadas al respecto, disuadiría a los nacionales de terceros países de rebasar la duración de estancia autorizada y proporcionaría información sobre las características de los rebasamientos (por ejemplo, itinerarios, declaraciones de invitaciones fraudulentas, país de origen y motivos del viaje), así como cifras sobre los flujos migratorios y las personas que rebasan la duración de estancia autorizada, que serían útiles para la elaboración de la política de visados. Sin embargo, aún no está del todo claro qué tipo de “medidas adecuadas” podrían adoptarse en caso de rebasamiento de dicha estancia máxima autorizada. El registro de las entradas y salidas en las fronteras de la UE podría aportar datos cuantitativos sobre el número de personas que rebasan la estancia máxima permitida en la UE, pero encontrar a esos inmigrantes, que podrían estar en cualquier lugar de la UE, es ya otro cantar. Aun así, el mecanismo podría tener un importante efecto disuasorio y hacer que quienes se planteen la posibilidad de emigrar de forma ilegal se piensen dos veces el utilizar este método. Sin embargo, el sistema también podría hacer más difícil las vidas de los inmigrantes ilegales, obligándolos a llevar una vida aún más reclusa y peligrosa. Quienes han estudiado este tema también han descubierto que los controles fronterizos estrictos obligan a los inmigrantes a entrar en contacto con mafias que los ayuden a pasar de forma ilegal, aumentando las posibilidades de que estas redes ilegales prosperen.

Fronteras tecnológicas

¹⁵ Comisión Europea (2008), COM(2008) 67 final.

¹⁶ Comisión Europea (2008), COM(2008) 69 final.

¹⁷ *Ibid.*

La amplia utilización de tecnología en la gestión de las fronteras de la UE ha provocado que las fronteras, en la acepción clásica de la palabra (es decir, una línea fija de demarcación), hayan experimentado una transformación y una desterritorialización de sus elementos sustantivos e institucionales. Las preocupaciones de seguridad relacionadas con el terrorismo y la delincuencia transfronteriza han llevado al desarrollo, a nivel europeo, de bases de datos, redes de información y, sobre todo, de la tecnología biométrica.

Este tipo de tecnología para la gestión de las fronteras ya se ha incorporado en las iniciativas de políticas nacionales. Privium e IRIS utilizan tecnologías de reconocimiento del iris en el Aeropuerto de Schiphol (Países Bajos) y en el de Heathrow (Reino Unido), respectivamente, y a partir de 2009 todos los pasaportes de la UE llevarán una fotografía y una huella dactilar digital. En EEUU, en el marco del programa US-VISIT, se escanearán digitalmente la cara y las manos de todos los extranjeros que entren en el país con visado. A partir de 2011, los ciudadanos no comunitarios que soliciten un visado tendrán que facilitar también sus datos biométricos. La biometría presenta dos ventajas con respecto a la supervisión policial de la inmigración ilegal. En primer lugar, si un inmigrante no posee documentos identificativos, su identidad podrá determinarse tomando sus datos biométricos (huella dactilar y escáner de la cara) y comparándolos con los introducidos en una base con este tipo de registros. En segundo lugar, podrá comprobarse la identidad de un inmigrante comparando sus datos biométricos con los de la persona que dice ser incluidos en la base de datos. Actualmente se está diseñando el Sistema de Información de Visados (VIS, por sus siglas en inglés) como base de datos de fotografías y huellas dactilares de nacionales de terceros países que soliciten visados Schengen. En el futuro, este instrumento será una parte central del plan de lucha contra la inmigración ilegal, al estar dirigido a los nacionales de terceros países que solicitan visados con vistas a rebasar posteriormente la estancia máxima autorizada por las autoridades. Este sistema contendrá los datos personales de los solicitantes, sus fotografías digitalizadas, sus datos biométricos (huellas dactilares) y su historial de visados comunitarios, es decir, la cantidad de visados que han solicitado o se les han expedido, denegado, anulado, retirado o ampliado.¹⁸ Las autoridades consulares consideran que, teniendo acceso al historial de inmigración de quien solicita un visado, serán capaces de predecir su futuro comportamiento y, de esta forma, identificar a aquellos inmigrantes más proclives a rebasar la estancia máxima permitida. Según la Comisión,¹⁹ el VIS debería mejorar la gestión de la política común de visados, la cooperación consular y las consultas entre las autoridades consulares centrales. La información incluida en el VIS también evitará el *visa shopping*, es decir, la solicitud de un visado a consulados de distintos Estados miembros para aumentar las posibilidades de obtenerlo del más “favorable”. El VIS puede emplearse para facilitar la repatriación de residentes irregulares, proporcionando información sobre su identidad y su país de origen. En la actualidad existe un amplio número de inmigrantes que no pueden ser expulsados por negarse a revelar su identidad y el país del que proceden. Se supone que

¹⁸ Comisión Europa (2004), COM(2004) 835 final.

¹⁹ *Ibid.*

el VIS también facilitará la aplicación del Reglamento “Dublín II”, por el que se establece qué Estado miembro deberá examinar una solicitud de asilo presentada a la UE (de forma resumida, si el solicitante de asilo posee un visado Schengen, el Estado miembro que lo hubiera expedido será quien deberá examinar su solicitud). El VIS, junto con otro instrumento, EURODAC, están diseñados para evitar que se abuse del sistema de asilo de los Estados miembros y para facilitar la aplicación del citado Reglamento “Dublín II”. EURODAC consiste en una base de datos central informatizada que compara las huellas dactilares de los solicitantes de asilo. Comparando sus huellas, los Estados miembros pueden determinar si un solicitante de asilo ya ha solicitado asilo anteriormente en otro Estado miembro, evitando así el *asylum shopping*. EURODAC también lleva un registro de los inmigrantes irregulares detenidos al tratar de cruzar ilegalmente una de las fronteras exteriores de la UE o por permanecer de forma irregular en un Estado miembro de la Unión. Por ejemplo, si se descubre que un inmigrante ha rebasado la estancia máxima permitida por las autoridades en un Estado miembro, sus huellas dactilares podrán compararse con los datos incluidos en la base central EURODAC y, si resulta que ha solicitado asilo en otro país, entonces podrá ser devuelto para que la solicitud se tramite en ese país (aunque las huellas dactilares de los inmigrantes en situación de residencia irregular no se almacenan, sólo se comprueban). Por tanto, la función original de EURODAC se ha ampliado, pasando de tramitar casos de refugiados *stricto sensu* a incluir también a los inmigrantes irregulares (Aus, 2006). Esto quizá se deba al hecho de que los flujos de inmigrantes irregulares presentan cada vez una naturaleza más mixta. Es difícil distinguir entre flujos de solicitantes de asilo y flujos de inmigrantes por motivos económicos, y el inmigrante irregular de hoy puede ser el solicitante de asilo de mañana. También se realiza un registro de los inmigrantes irregulares en el Sistema de Información de Schengen (SIS), un instrumento de control fronterizo con fines policiales, y el SIS II de segunda generación (que cuenta con nuevas características y es capaz de dar respuesta a las necesidades de una UE ampliada) se lleva desarrollando desde 2001 (aunque aún no está claro cuándo estará plenamente operativo). Los datos sobre personas y objetos que se introducen en el SIS se dividen en distintas categorías con fines de análisis; sin embargo, en el artículo 96 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen se hace referencia a los “extranjeros que estén incluidos en la lista de no admisibles”. En torno a un 90% de los datos de personas almacenados en el SIS hacen referencia a la categoría de extranjeros no admisibles en la UE (Brower, 2006). El SIS es un sistema de alerta informática de vital importancia para la aplicación del acervo de Schengen. Funciona mediante un sistema *hit/no-hit* que permite a las autoridades competentes identificar a una persona (o un objeto) con vistas a la adopción de medidas policiales o de control fronterizo concretas. En el caso de la inmigración irregular, cuando el SIS produce un *hit* (es decir, cuando determina que existe información sobre un inmigrante irregular), el procedimiento estándar es negarle la entrada en el espacio Schengen. Según Broeders (2007) y Guild (2001), aunque el principal objetivo del SIS es mantener la seguridad y el orden en el espacio Schengen, su principal preocupación radica en la gestión de la inmigración irregular. Por ejemplo, la amplia mayoría de las entradas de personas entre 1999 y 2004 fueron entradas de inmigrantes en el sentido

estipulado en el artículo 96 (Broeders, 2007). El SIS II de segunda generación, además de dar cabida a los nuevos Estados miembros, dispondrá de algunas otras funciones adicionales e incorporará bastantes más datos y nuevos tipos de información, como datos biométricos. Se está tratando incluso de aumentar las sinergias entre el VIS y el SIS II para hacer interoperativos los dos sistemas, ya que hasta ahora sus bases de datos han sido dos proyectos independientes con plataformas distintas.

Recapitulando, éstas son todas las fases de control de la inmigración irregular por las que tendría que pasar un nacional de un tercer país una vez que todas las bases de datos estén plenamente operativas: todos los nacionales de terceros países que solicitan un visado de entrada a la UE se registran en el VIS; las autoridades consulares consultan el SIS antes de expedir ningún visado; las empresas de transporte llevan a cabo el primer control de los documentos de viaje antes de permitir a ningún nacional de terceros países embarcar con destino a la UE (conforme a la Directiva sobre sanciones a los transportistas, que se examinará más adelante en este documento); la Directiva 2004/82/CE del Consejo también exige a todas las compañías de transporte aéreo la comunicación previa a las autoridades fronterizas de la UE de los datos personales de todas aquellas personas que viajen en vuelos con destino a la UE, lo que permite a las autoridades llevar a cabo controles de seguridad antes de que los pasajeros lleguen a la frontera Schengen; una vez en el puesto fronterizo, la base de datos del SIS vuelve a ser consultada, esta vez por las autoridades fronterizas, y también se lleva a cabo un control exhaustivo del motivo de la estancia y los medios de subsistencia del inmigrante durante la misma; la fecha de entrada en el espacio Schengen se registra en el sistema de entrada y salida; si el nacional del tercer país solicita asilo una vez en la UE, la base de datos EURODAC almacena sus huellas dactilares; EURODAC también se utiliza para realizar búsquedas de nacionales de terceros países presentes de forma ilegal en un Estado miembro y de quienes rebasan la estancia máxima permitida por su visado o el período de tres meses permitido sin visado; si se determina que un inmigrante se encuentra en situación irregular, se le puede expulsar y prohibírsele la reentrada en la UE durante un período de cinco años. Por tanto, aplicados de forma conjunta, el SIS II, el VIS y EURODAC introducirán un nivel sin precedentes de supervisión de los movimientos de los nacionales de terceros países en general, y de los inmigrantes irregulares en particular. Según Broeders (2007), estas bases de datos también tienen una “función preventiva”, al tratar de registrar la mayor cantidad posible de inmigrantes pertenecientes a categorías jurídicas sospechosas (como solicitantes de asilo) y países de origen sospechosos (que requieran visado) para controlar el número de inmigrantes que podrían convertirse en inmigrantes irregulares en el futuro. Sin embargo, aunque las ventajas de la tecnología biométrica han recibido considerables elogios, sus responsables apenas reconocen sus inconvenientes. ¿Justifica la seguridad adicional brindada por estos sistemas su elevado coste (en el caso de incluir datos biométricos y documentos justificativos, el desarrollo del VIS costaría 157 millones de euros y los costes de funcionamiento ascenderían a 35 millones de euros anuales)²⁰ o nos estamos aproximando a una situación en la que estaríamos tratando de matar moscas a

²⁰ Comisión Europea (2003), COM(2003) 771 final.

cañonazos? Otra cuestión en juego es qué sucede con los datos una vez reunidos, quién tiene acceso a ellos y durante cuánto tiempo, ya que la eficacia de la biometría se podría ver fácilmente minada por fallos de proceso o de política. La disponibilidad de datos personales conduce a una situación en la que la información sobre los usuarios puede consultarse sin su consentimiento, lo que supondría un uso incorrecto de esta información personal, no previsto o autorizado en el momento de su recabado (Thomas, 2005).

Medidas de retorno

La tecnología facilita la identificación y, por tanto, la expulsión de los inmigrantes irregulares. La repatriación involuntaria resulta controvertida, ya que toca cuestiones que suelen generar apasionados debates, como los derechos humanos, las libertades fundamentales, el internamiento, la expulsión física forzosa, la prohibición de entrada y el principio de no devolución. También es el elemento final de la política de inmigración y, por tanto, forma parte de todos los esfuerzos nacionales de lucha contra la inmigración irregular. La Comisión considera que “la entrada, circulación y estancia irregulares de nacionales de terceros países que no necesitan protección internacional debilita la credibilidad de una política de inmigración común”.²¹ Por tanto, se considera que una política de retorno común para los inmigrantes irregulares es un elemento esencial de cualquier política europea común en materia de inmigración. La Comisión presentó en septiembre de 2005 la Directiva de la UE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular,²² que ofrece cierto grado de armonización de los procedimientos que regulan la expulsión de inmigrantes irregulares de los territorios de los Estados miembros de la UE y que es la primera gran norma europea en materia de inmigración aprobada con arreglo al procedimiento de codecisión (Acosta, 2009). La Directiva prevé normas sobre retorno, expulsión, utilización de medidas coercitivas, internamiento y reentrada en la UE. La Comisión espera que, a largo plazo, estas normas sienten la base de una mayor armonización a este respecto.²³

La Directiva sobre retorno prevé dos etapas para el retorno de los extranjeros que se encuentren en situación irregular en los Estados miembros de la UE. En primer lugar, durante un período de entre siete y treinta días, al inmigrante en cuestión se le ofrece la posibilidad de un retorno voluntario. Si ese retorno voluntario no se produce, puede expedirse una orden de repatriación y, en última instancia, pueden emplearse medidas coercitivas para ejecutar la expulsión del nacional de un tercer país que se resista a ser repatriado. La Directiva también establece un período máximo de internamiento de seis meses para los inmigrantes irregulares, que puede ampliarse otros doce meses en ciertos casos. Este punto en concreto es quizá el que más polémica ha suscitado en el debate relativo a la adopción de esta Directiva. Los períodos de internamiento varían de unos

²¹ Comisión Europea (2006), COM(2006) 402 final.

²² Directiva 2008/115/CE.

²³ Comisión Europea (2009), SEC(2009) 320 final.

Estados miembros a otros. Algunos países como Finlandia, Suecia, los Países Bajos y Estonia no establecen en su legislación nacional límites máximos para estos períodos. En Rumania el período máximo de internamiento es de seis meses, en Francia de 32 días, en Hungría de un año y en Letonia de 20 meses. Por tanto, mientras que para algunos Estados miembros fijar en 18 meses el período máximo de internamiento supondría un avance positivo, a otros les ofrecería la posibilidad de aumentar los períodos que tenían fijados con anterioridad: España ampliará de 40 a 60 días el período durante el cual pueden permanecer detenidos los inmigrantes ilegales, y en Italia un proyecto de ley que actualmente se encuentra en el Senado aumentaría el período de internamiento de dos a seis meses. La Directiva también prevé la posibilidad de prohibir la reentrada durante un máximo de cinco años y el derecho a vías de recurso con asistencia jurídica para los inmigrantes que carezcan de recursos suficientes. Los menores no acompañados cuentan con garantías adicionales, teniendo en cuenta el interés superior del niño de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989.

Sin embargo, los grupos de derechos humanos han criticado la adopción de la Directiva. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, dijo que resulta difícil combinar la Directiva sobre retorno con la “promoción de los principios fundamentales de protección de los derechos de los individuos en situación de gran vulnerabilidad” (*EU Observer*, 2008). Los países en desarrollo donde se origina la migración hacia Europa también han criticado duramente esta Directiva. La presidenta de Argentina la considera “inadmisible”, mientras que la presidenta de Chile declaró que podía “lesionar gravemente los derechos humanos de los inmigrantes” por el trato “denigratorio” que permite, al indicarse que “hasta los inmigrantes niños y adolescentes pueden ser deportados a terceros países” (*Human Rights Tribune*, 2008).

Compete a cada uno de los Estados miembros decidir cómo gestionar a los inmigrantes irregulares procedentes de terceros países, es decir, si expulsarlos o regularizarlos. Sin embargo, todos los Estados miembros suelen llevar a cabo expulsiones, más generalizadas que las regularizaciones. Tras el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 2008, la sensación general es que en el futuro lo más probable es que se produzcan más repatriaciones y menos amnistías generales. Hoy en día, las condiciones en que se producen las expulsiones de inmigrantes irregulares de los Estados miembros son más o menos transparentes, y las normas en que se basan son más o menos claras. Existe el riesgo de que los Estados miembros con mayores garantías para el retorno de inmigrantes irregulares las reduzcan al mínimo permitido por la Directiva. Al mismo tiempo, es poco probable que los Estados miembros cuyas garantías ya se encuentren en los niveles mínimos permitidos por la Directiva vayan a aumentarlas. Aun así, la Directiva obligará a algunos Estados miembros con escasas garantías a aumentarlas, al menos, con respecto a algunas de las cuestiones contempladas en ésta. Asimismo, si no se adoptara la Directiva sobre retorno, nada impediría que los Estados miembros adoptaran garantías inferiores a las permitidas por dicha Directiva. El razonamiento de la Comisión es que, a nivel europeo, las normas para la expulsión de inmigrantes irregulares son por lo general

claras, transparentes y justas, limitándose las facultades discrecionales de los países al respecto,²⁴ sobre todo cuando empiecen a aplicarse mecanismos comunitarios para asegurar el cumplimiento del acervo de la UE. Por tanto, la Comisión será capaz de supervisar y controlar en cierta medida las prácticas de los Estados miembros en materia de repatriación de inmigrantes.²⁵

A nivel europeo, dos instrumentos facilitan la aplicación de la política comunitaria de retorno. En primer lugar, desde el punto de vista financiero, el Fondo Europeo para el Retorno presta apoyo financiero a los Estados miembros, ya que no disponer de suficientes recursos asignados para este tipo de operaciones incide negativamente en las garantías y la calidad con que se llevan a cabo, y por otro lado la Directiva sobre retorno pretende armonizar estas prácticas. En la Decisión N° 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno se ofrecen 676 millones de euros para el período 2008-2013. El objetivo general de este instrumento es apoyar los esfuerzos realizados por los Estados miembros para mejorar la gestión del retorno, con vistas a apoyar la aplicación efectiva y equitativa de normas comunes en materia de retorno. El Fondo también supone una forma de “repartir la carga”, una solicitud especialmente formulada por los Estados miembros de la frontera mediterránea de la UE.

En segundo lugar, para que una política de retorno funcione de verdad es necesario que los países de origen de los inmigrantes accedan a cooperar y permitan su regreso. Uno de los principales problemas de las estrategias de retorno es que muchos de los países de origen no están dispuestos a facilitar el regreso de sus nacionales. Cuando se firman acuerdos de readmisión con países asociados aumentan las expulsiones de inmigrantes de Europa. Y lo que es aún más importante, la UE trata de alcanzar acuerdos para que los terceros países readmitan no sólo a sus propios nacionales, sino también a inmigrantes apátridas y sin identificar que hubieran atravesado su territorio de camino a Europa (migrantes de tránsito). Hasta ahora la Comisión Europea ha logrado alcanzar acuerdos de readmisión con varios terceros países²⁶ y está negociando acuerdos con otros.

La dimensión exterior del enfoque dado por la UE a la inmigración irregular

Los orígenes de las relaciones con terceros países en la esfera de la inmigración quedaron establecidos en el Tratado de Ámsterdam, que confería a la Comunidad competencias en materia de readmisión (artículo 63.3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), y en las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 1999. Hoy en

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Se han firmado acuerdos de readmisión con Hong Kong, Sri Lanka, Macao, Ucrania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Moldova y la Federación Rusa; también se han concluido negociaciones con Pakistán y las negociaciones con Marruecos se encuentran en su fase final; las negociaciones con Turquía se bloquearon en diciembre de 2006 y en 2009 debería empezar a negociarse con Argelia y Georgia. Actualmente están teniendo lugar deliberaciones oficiosas con China, con vistas a iniciar negociaciones oficiales (Peers, 2003, y SEC(2009) 320 final).

día, las asociaciones y el diálogo con los países no comunitarios se consideran el Enfoque Global de la Migración, una idea propuesta por la Presidencia británica del Consejo Europeo en 2005. La Comisión define este planteamiento global sobre la migración como la dimensión exterior de la política de migración de la UE.²⁷ Como señaló el Consejo Europeo en 2006, este planteamiento global “subraya la necesidad de contar con un enfoque equilibrado, global y coherente, que abarque medidas orientadas a luchar contra la inmigración ilegal y aproveche, en cooperación con terceros países, los beneficios de la migración legal. Recuerda que las cuestiones relacionadas con la migración constituyen un elemento central de las relaciones de la UE con una extensa variedad de terceros países”. Este enfoque global se ha creado en torno a tres dimensiones: migración legal y movilidad, inmigración irregular y migración y desarrollo.

Una de las principales dificultades para poder aplicar con éxito este enfoque global comunitario en materia de inmigración es la necesidad de conseguir la cooperación de los terceros países, como pidió el Consejo Europeo de 2002 en Sevilla. En sus conclusiones, la Presidencia del Consejo instaba a que se incluyera una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en todo futuro acuerdo que la Comunidad Europea celebrara con cualquier país.²⁸ De esta forma, la lucha contra la inmigración irregular se externaliza y se incorpora al área de las relaciones exteriores de la Comunidad Europea, incluidas las políticas de comercio y desarrollo. Según la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad, “la política migratoria y la circulación de personas se han convertido en prioridades estratégicas para las relaciones exteriores de la UE”.²⁹ Con la externalización de la política de inmigración, la Comunidad Europea persigue dos objetivos:

- (1) Los acuerdos de comercio y desarrollo son parte de una estrategia a largo plazo destinada a erradicar las causas que originan tanto la migración legal como la ilegal, abordando las circunstancias que obligan a las personas a emigrar en primer lugar (los denominados factores de expulsión o *push factors* de la migración internacional). El desarrollo de los países de origen de los inmigrantes resulta clave para evitar que sus habitantes se planteen emigrar de forma irregular, al mejorar las condiciones de vida en esos países. Disponer de una estrategia de desarrollo implica también contar con un enfoque más equilibrado con respecto a la inmigración irregular, haciendo hincapié no sólo en los aspectos relativos a la seguridad, sino también entendiendo la necesidad de abordar los factores más generales que motivan la decisión de emigrar. Los migrantes se ven empujados a emigrar por creer que en Europa tendrán acceso a una vida mejor; por tanto, si se crean las condiciones necesarias para que éstos puedan tener un futuro digno en sus países de origen, menos se aventurarán a vivir sin documentación en otro país. Ésta fue una de las ideas que impulsaron la primera Conferencia Euro-Africana

²⁷ Comisión Europea (2008), COM(2008) 611 final.

²⁸ Nota de prensa de Europa Press (2005), MEMO/05/351.

²⁹ Nota de prensa de Europa Press (2007), SPEECH/07/80.

sobre Migración y Desarrollo que se celebró en Rabat en 2006 y que integró las tres dimensiones del Enfoque Global de la Migración. Por lo que respecta a la migración y el desarrollo, los ministros de la UE y sus homólogos africanos aprobaron un plan de acción por el que, entre otras cosas, se concedían a África 18.000 millones de euros de ayuda al desarrollo para el período 2007-2013 (*EU Observer*, 2006). Con estos fondos se pretende frenar la inmigración ilegal mediante el desarrollo y la reducción de la pobreza de los países de origen de los inmigrantes. En su Comunicación sobre migración y desarrollo,³⁰ la Comisión establece tres áreas concretas de acción en torno al nexo entre migración y desarrollo: remesas, diásporas y migración circular. Las remesas resultan enormemente pertinentes al abordar la cuestión de la inmigración irregular, ya que las transferencias privadas a los países de origen de los inmigrantes pueden contribuir a su desarrollo. En cierta medida, en muchos países africanos las remesas son más importantes que la ayuda internacional y representan la segunda fuente más importante de divisas después de la inversión extranjera directa (Noll, 2006). Enviando remesas los inmigrantes irregulares no corren el riesgo de ser descubiertos, ya que las transferencias son anónimas. Además, mientras que las políticas de desarrollo sólo producen resultados considerables a largo plazo, las remesas satisfacen necesidades más inmediatas. La Comisión considera que los beneficios de estas sumas de dinero podrían incrementarse creando formas baratas, rápidas y más seguras de transferirlas. En la actualidad se aplican distintos regímenes de regulación de este tipo de transferencias en los distintos países de la UE y las transferencias siguen siendo caras. Según la Comisión, el valor añadido a nivel europeo provendría del establecimiento de unas normas comunes con un nuevo marco jurídico para los servicios de pago, a fin de aumentar la transparencia, la eficacia y la competencia.³¹

- (2) A corto plazo, el enfoque centrado en el control exige que los terceros países acepten disposiciones para permitir el regreso de los inmigrantes ilegales y los solicitantes de asilo a quienes se les hubiera denegado el asilo, tanto de sus propios nacionales como de los migrantes de tránsito, y que cooperen con la Comunidad en la gestión de los flujos de inmigrantes irregulares (Trauner y Kruse, 2008, véase también el artículo 13.5 c) del Acuerdo de Cotonú). En la segunda reunión del proceso euroafricano celebrada en París en 2008, aun comprometiendo aún más a la Unión en términos de ayuda técnica y financiera a los países africanos asociados, se manifestó el deseo de que estos últimos cooperaran con los esfuerzos de lucha contra el fraude documental, el control de fronteras y el retorno de los inmigrantes irregulares de la UE, así como en la lucha contra el pase de inmigrantes de contrabando.³² La cuestión que se plantea es qué tipo de castigo puede emplear la UE si un país asociado no coopera en la gestión

³⁰ Comisión Europea (2005), COM(2005) 390 final.

³¹ Mediante la Directiva 2007/64/CE sobre servicios de pago.

³² Conferencia de París sobre Migración y Desarrollo, declaración final.

conjunta de los flujos de inmigración irregular y hasta qué punto resulta incluso deseable cualquier tipo de castigo. Según Peers (2003), si se imponen sanciones a los terceros países mediante reducciones del comercio o la ayuda, éstos dispondrán de menos recursos y menos incentivos para cooperar en el retorno de los inmigrantes irregulares. Además, si las sanciones de la UE privan a estos terceros países de valiosos recursos que les permitan desarrollarse, es probable que sus poblaciones emigren más a la UE. Quizá en este contexto concreto los incentivos tengan más probabilidades de dar resultados. En este sentido, una de las principales cuestiones en juego para los países en desarrollo es el acceso preferente a los visados para sus ciudadanos. La UE utiliza una serie de listas para la concesión de visados: una lista negativa para los nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de la UE, y una lista positiva para los nacionales de terceros países que están exentos de esa obligación.³³ Según la Comisión,³⁴ la inmigración irregular constituye uno de los principales factores en base a los cuales se divide a los nacionales en estas dos listas. El Programa de la Haya³⁵ reconoce esta relación: “en el contexto de la política de readmisión de la CE, la oportunidad de facilitar, caso por caso, la expedición de visados para estancias de corta duración³⁶ a ciudadanos de terceros países” (los visados para estancias de larga duración son competencia de los Estados miembros), “(...) como parte de una asociación real en el ámbito de las relaciones exteriores, incluidas las cuestiones relacionadas con la migración”. Al vincular la colaboración para la lucha contra los flujos migratorios con las políticas de facilitación de visados,³⁷ la Comunidad se beneficia así del uso de un poderoso incentivo derivado de la necesidad de contar con acuerdos de readmisión y con la colaboración de los terceros países en la gestión conjunta de los flujos de inmigración irregular. Esta asociación se reduce a un intercambio clave: si los países asociados se muestran dispuestos a combatir la inmigración ilegal, se facilitará el acceso de sus ciudadanos a la UE (Collett, 2007). Por ejemplo, conforme al actual acuerdo de facilitación de visados con Rusia, las sumas cobradas por la tramitación de los visados de sus ciudadanos se fijan en 35 euros, los períodos de expedición se reducen a 10 días y la cantidad de documentos exigidos para la expedición de los visados se ve reducida. Los estudiantes, escolares y discapacitados están exentos del pago de estas sumas, y los hombres de negocios y aquéllos que viajan para visitar a familiares en la UE pueden viajar con mayor facilidad. Otro paso es la liberalización del régimen de visados que actualmente se está debatiendo entre la UE y los países de los Balcanes Occidentales. La Comisión emitió una hoja de ruta para que los ciudadanos de Serbia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Albania y Bosnia y

³³ Reglamento (CE) N° 1932/2006 del Consejo.

³⁴ Comisión Europea (2009), SEC(2009) 320 final.

³⁵ Consejo Europeo (2004).

³⁶ *EU Observer* (2008).

³⁷ Actualmente hay en vigor acuerdos de facilitación de visados entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia, Albania, Bosnia y Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia, Moldova, Montenegro, Serbia y Ucrania.

Herzegovina puedan viajar sin visado; uno de los factores determinantes que impulsaron esta decisión fueron los esfuerzos realizados por la región para combatir la inmigración ilegal.

Esto no quiere decir que los países de origen de los inmigrantes estén deseosos de acceder a las exigencias de readmisión de la UE, ya que estos acuerdos interrumpirían la importante cantidad de remesas enviadas por los inmigrantes irregulares a sus países de origen.

La idea de externalizar las fronteras mediante la cooperación con terceros países adquirió aún más fuerza en 2003 y 2004, cuando los Gobiernos del Reino Unido, Alemania e Italia apoyaron la idea de crear, en el norte de África, centros de internamiento de tránsito bajo supervisión de la UE para los posibles futuros solicitantes de asilo. El objetivo era impedir a los inmigrantes irregulares llegar a la UE, una idea que recuerda a la “Solución Pacífico” adoptada por Australia.³⁸ La idea fue sugerida por Tony Blair en 2003 y posteriormente el ministro del Interior alemán, Otto Schily, la resucitó en 2004, sugiriendo Túnez como posible emplazamiento de un centro de alojamiento de africanos que trataran de llegar a Europa. La propuesta ha sido duramente criticada y no ha conseguido el apoyo general de todos los Estados miembros de la UE. Francia y España se opusieron enérgicamente a este plan, mientras que la Comisión Europea señaló que cualquier medida destinada a combatir la inmigración ilegal debería ajustarse a los principios y las obligaciones dimanados del Derecho de los refugiados y demás legislación en materia de derechos humanos. Aun así, la idea sigue latente. Los ministros de Justicia e Interior de la UE acordaron, durante una reunión oficiosa celebrada durante la Presidencia neerlandesa del Consejo, en el segundo semestre de 2004, crear centros de acogida para solicitantes de asilo en Argelia, Túnez, Marruecos, Mauricio y Libia, supervisados no por la UE sino por los respectivos países (Dietrich, 2004). Italia, por ejemplo, financió la construcción en 2004 de un centro de internamiento para inmigrantes irregulares en Libia, con otros dos centros más en construcción en ese momento (Turco, 2005). Más recientemente (en mayo de 2009), la guardia costera italiana, en el marco del “Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación” firmado entre Roma y Trípoli en agosto de 2008, envió de vuelta a Libia a un grupo de inmigrantes nada más ser interceptados en el mar, sin darles la posibilidad de solicitar asilo en Italia. Las solicitudes de asilo de esos inmigrantes se tramitarán en Libia y no en Italia, como había sucedido hasta entonces. Según Human Rights Watch, Libia no es signatario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y no dispone de legislación nacional en materia de asilo. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que está tramitando esas solicitudes de asilo, opera en Libia sin ningún acuerdo oficial con el Gobierno (dado que Libia no reconoce oficialmente la existencia del ACNUR). Por lo general, las organizaciones de derechos humanos involucradas en esta cuestión suelen considerar Libia un país inseguro

³⁸ Conforme a la “Solución Pacífico”, los inmigrantes que trataban de llegar a Australia eran retenidos en centros de alta seguridad construidos por el Gobierno australiano en las islas de Nauru y Papúa Nueva Guinea, con el objetivo de limitar la llegada al país de posibles solicitantes de asilo. Actualmente los dos centros se encuentran ya cerrados.

para los inmigrantes irregulares que son devueltos a la fuerza. El ministro del Interior italiano ha calificado la actuación de la guardia costera italiana de “logro histórico” que “podría suponer un punto de inflexión en la lucha contra la inmigración ilegal” (*Times of Malta*, 2009). Malta es el único Estado miembro de la UE que ha acogido con satisfacción la decisión de Italia de devolver a Libia al grupo de inmigrantes rescatado en el mar (la amplia mayoría de los inmigrantes irregulares que llegan a Malta lo hacen desde la costa libia); sin embargo, ni la Comisión ni los demás Estados miembros han expresado tampoco hasta ahora ninguna crítica al respecto, al menos públicamente. La medida italiana se basa en un acuerdo bilateral con Libia, y por tanto ni FRONTEX ni los demás Estados miembros podrán devolver a Libia a los inmigrantes que intercepten en el mar. Aun así, éste no parece ser un caso aislado. Al menos durante su actual gobierno, Italia se ha embarcado abiertamente en una estrategia de devolución de más inmigrantes irregulares interceptados en el mar a Libia, lo que ha supuesto un cambio en el estado de las cosas en el Mediterráneo. Un cierto efecto positivo podría ser el efecto disuasorio: conscientes de los riesgos, menos inmigrantes se aventurarán a echarse al mar. Sin embargo, trasladar el problema de Europa a un país en desarrollo menos capaz de velar por el bienestar de los refugiados, y menos dispuesto a hacerlo, supone negar a los solicitantes de asilo lo que por derecho les correspondería.

Trasladar el control de la inmigración a terceros países no es una práctica nueva en la política europea de inmigración. La Directiva sobre sanciones a los transportistas³⁹ armoniza las sanciones financieras (de hasta 500.000 euros) impuestas a quienes transporten hasta el territorio de Estados miembros de la UE a nacionales de terceros países que no dispongan de los documentos necesarios para ser admitidos en la Unión. En algunos Estados miembros este tipo de sanciones a los transportistas existen ya desde la década de 1990, cuando se introdujeron normas comunes con el Convenio de Schengen. La finalidad de la Directiva es trasladar a los transportistas parte de la responsabilidad del control de la inmigración. Los transportistas deben asegurarse de que los nacionales de terceros países que pretendan entrar en la UE dispongan de los visados y documentos de viaje necesarios para ello. También tienen que garantizar el regreso de los pasajeros a quienes se les deniegue la entrada en la UE en la frontera. Un estudio encargado por el Parlamento Europeo y llevado a cabo por Rodier (2006) reveló que las sanciones impuestas a los transportistas tienen como efecto la privatización de los controles de identidad y visados, haciendo a los empleados de las empresas de transporte responsables de los controles de inmigración mucho antes de que los viajeros lleguen a la UE. Aun cuando la Directiva se aplicara sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros dimanadas de la Convención de Ginebra de 1951, el estudio del Parlamento Europeo muestra que las sanciones a los transportistas, que asumen parte de la labor de control de las policías europeas, “tienen como consecuencia bloquear a los solicitantes de asilo lejos de las fronteras europeas y obligarles a pagar más caro y correr más riesgos para viajar ilegalmente”. Al tratar de evitar los transportistas la posibilidad de ser sancionados, aumenta la posibilidad de que se deniegue el transporte a los solicitantes de

³⁹ Directiva N° 2001/51/CE del Consejo.

asilo. Guiraudon y Lahav (2000) afirman que el control previo a la frontera es exactamente lo que buscan los Estados miembros, es decir, que se intercepte a los refugiados antes incluso de que tengan ocasión de solicitar asilo en la UE, liberalizando y acelerando al mismo tiempo otros tipos de movimientos fronterizos beneficiosos para la Unión, como el turismo y el comercio. Los comentaristas se refieren a este enfoque como una “deslocalización de la frontera” o una técnica de “mando a distancia” por suponer el traslado de parte de las funciones fronterizas a un territorio alejado de la frontera (véanse Walters, 2006, y Guiraudon, 2003).

Medidas internas

La Unión ha recibido competencias policiales en materia de retorno de inmigrantes irregulares. La opción inversa a la repatriación, la regularización de inmigrantes irregulares, sigue considerándose un instrumento de política estrictamente nacional. Como ya se ha mencionado anteriormente, las autoridades nacionales son libres de decidir cómo gestionar la población inmigrante en situación irregular en sus territorios. Mientras que la idea de la expulsión cuenta con el pleno apoyo de todos los Estados miembros, no puede decirse lo mismo de la otra cara de la moneda, la legalización de los inmigrantes irregulares. Es más, el recurso a esta medida provoca la ira de los Estados miembros, ya que, una vez regularizados, esos inmigrantes pueden circular libremente por toda la Unión. Se alega también que las políticas de regularización suponen un considerable factor de atracción (o *pull factor*), atrayendo a más inmigrantes a Europa con la esperanza de que los gobiernos terminen regularizando su situación. En los debates se considera que, moralmente, esta práctica supondría recompensar la irregularidad mediante leyes *a posteriori*. La petición de España a los demás Estados miembros de que le ayudaran a gestionar sus porosas fronteras mediterráneas no recibió una respuesta favorable de éstos, precisamente porque en ese momento España acababa de concluir un programa de amnistía general a gran escala. Las políticas de regularización son contrarias a la tendencia general de prevención, disuasión, seguridad y control fronterizos y repatriación de la UE. Cabría preguntarse de qué sirve disponer de medidas sofisticadas en materia de inmigración si los Estados miembros se dedican luego a repartir papeles de regularización. Sin embargo, la inmigración irregular no puede considerarse de forma aislada, fuera del contexto más amplio de la inmigración en general y las relaciones entre un país y sus inmigrantes. El que un país se embarque o no en un plan de amnistía general dependerá de su propia situación interna. La falta de alternativas, por ejemplo de una política adecuada para permitir la migración legal, podría ejercer una gran presión sobre un país y llevarlo a legalizar a determinadas categorías de inmigrantes irregulares.

A la luz de las llamadas al establecimiento de una política común de inmigración a nivel de toda la UE, tanto las instituciones europeas como los Estados miembros se han expresado abiertamente sobre la cuestión. Se han producido diversos llamamientos a la limitación de la libertad de los Estados miembros para llevar a cabo programas de regularización, por el posible impacto que éstos podrían tener en el conjunto de Europa.

En su Comunicación⁴⁰ de junio de 2004, la Comisión Europea reconoció que las regularizaciones “ofrecen hasta cierto punto un estímulo a la migración ilegal” y que semejantes prácticas “no deberían considerarse una manera de gestionar los flujos de migración”, sino más bien “evitarse o limitarse a situaciones muy excepcionales”. El primer paso a nivel comunitario en este sentido ha sido la adopción de la Decisión del Consejo relativa al establecimiento de un mecanismo de información mutua sobre las medidas de los Estados miembros en materia de asilo e inmigración.⁴¹ La Decisión, basada en el artículo 66 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, exige a las autoridades nacionales que informen a los demás Estados miembros y a la Comisión de cualquier medida nacional en el ámbito del asilo y la inmigración que pueda tener un impacto significativo en varios Estados miembros o en el conjunto de la UE. Por lo que respecta a las políticas de regularización, esto significa sencillamente que cada vez que un Estado miembro desee llevar a cabo una regularización, estará obligado a informar primero a los demás Estados miembros de la UE.

La cuestión de la regularización volvió a abordarse a nivel comunitario durante la Presidencia francesa de la UE, en el segundo semestre de 2008. La inmigración ha sido un área prioritaria y, en este sentido, el presidente francés, Nicolas Sarkozy, estuvo llamando a la celebración de un Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. Se supone que dicho Pacto, acordado por todos los Estados miembros, allanará el camino para una futura política común de inmigración a nivel de la UE. Por lo que respecta a la regularización, Francia ha sido muy clara al respecto, instando reiteradamente a la celebración de un acuerdo para prohibir esta práctica. El Pacto insta a los gobiernos a “limitarse a regularizaciones caso por caso y no generales, en el marco de las legislaciones nacionales, por motivos humanitarios o económicos” y sostiene la opinión de que “los extranjeros en situación irregular en el territorio de los Estados miembros deben abandonar dicho territorio”.⁴² En un proyecto inicial del Pacto se proponía prohibir completamente las regularizaciones masivas; sin embargo, esta disposición se eliminó en el texto definitivo. Si bien la mayoría de los gobiernos de la UE se oponen abiertamente a las amnistías generales, se muestran sin embargo reticentes a comprometerse a adoptar políticas comunes que limiten su libertad para legislar en materia de inmigración y les obliguen a renunciar por completo a una determinada línea de política (Collett, 2008). El Pacto sobre Inmigración se basa en consideraciones de principio, y no necesariamente prácticas, especialmente por lo que respecta a la postura de que “la irregularidad no debería recompensarse” (Kraler, 2009). Esta postura también aparece reflejada en comunicaciones de la Comisión sobre la inmigración irregular. Obviamente, una postura de principio en torno a esta cuestión evita dar respuesta a un problema eminentemente práctico, que es qué debe hacerse con aquellos inmigrantes irregulares que no puedan expulsarse pero que por otro lado no dispongan tampoco de ninguna alternativa viable a la irregularidad.

⁴⁰ Comisión Europea (2004), COM(2004) 412 final.

⁴¹ Nota de prensa de Europa Press (2006), IP/06/1317.

⁴² Consejo de la Unión Europea (2008), Conclusiones de la Presidencia.

Es poco probable que se produzcan más regularizaciones a gran escala en los Estados miembros; lo más probable es que se tienda a expulsar a los inmigrantes irregulares.

Otro factor de atracción que se está abordando a nivel de la UE, en este caso mediante un instrumento legislativo vinculante, es la contratación de residentes ilegales nacionales de terceros países. El Consejo Europeo está convencido de que el empleo ilegal existente en la Unión es uno de los principales factores de atracción de la inmigración irregular.⁴³ Por este motivo, a principios de 2009 el Parlamento Europeo aprobó un proyecto de legislación con vistas a la adopción de una Directiva para establecer sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países. La idea es poder contar con un elemento disuasorio para evitar que los inmigrantes irregulares lleguen a Europa. Con este fin, la Directiva establece unos niveles comunes mínimos de sanciones y medidas que los Estados miembros deberán aplicar a aquellos empresarios que contraten ilegalmente a residentes ilegales nacionales de terceros países. Los Estados miembros de la UE ya disponen de mecanismos de sanciones para combatir el empleo ilegal, pero éstos varían de unos a otros en cuanto a la intensidad y el grado de aplicación. El proyecto de Directiva es el primer esfuerzo por estandarizar estas sanciones en toda la UE y es una forma de asegurarse de que los países las aplican de forma efectiva. De esta forma, aunque el principal objetivo de la Directiva es combatir la inmigración irregular, está dirigida a los empresarios, no al inmigrante irregular. Las sanciones impuestas a los empresarios deberían ser “eficaces, proporcionadas y disuasivas” e incluir multas que vayan incrementándose en función del número de residentes ilegales nacionales de terceros países que el empresario tenga contratados, así como sufragar los costes de repatriación de esos nacionales una vez llevados a cabo los procedimientos de retorno.⁴⁴ Por tanto, la “única” repercusión directa de esta Directiva en el inmigrante irregular es su expulsión. También se exige a los empresarios que abonen a los residentes ilegales nacionales de terceros países toda remuneración pendiente y el equivalente de las cotizaciones sociales y los impuestos que habrían tenido que pagar si el nacional del tercer país hubiera estado contratado legalmente.⁴⁵ En este sentido, la Directiva también está dirigida contra la explotación laboral y trata de compensar a los inmigrantes sometidos a este tipo de condiciones laborales.

La Directiva también prevé el establecimiento de mecanismos eficaces que permitan a los inmigrantes contratados ilegalmente presentar denuncias contra sus empleadores, directamente o a través de terceros, como asociaciones o sindicatos. Un elemento que ha generado una mayor controversia ha sido el hecho de que la Directiva establezca que, en determinados casos, la contratación ilegal se considerará delito, como en el caso de que la infracción siga produciéndose o sea reiterada, de que el empresario contrate ilegalmente a un gran número de nacionales de terceros países, de que la infracción vaya acompañada de la aplicación de condiciones laborales particularmente abusivas, de que el empresario

⁴³ Consejo Europeo (2007).

⁴⁴ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países.

⁴⁵ *Ibid.*

sepa que el trabajador es víctima de la trata de seres humanos y, por último, de que el inmigrante irregular contratado sea un menor. Estos delitos deberán castigarse con “sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasivas”. El derecho penal suele ser tradicionalmente competencia de cada país; sin embargo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas falló en 2005, en relación con un caso de Derecho medioambiental,⁴⁶ que la Comunidad puede aprobar legislación para armonizar las sanciones penales con arreglo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en contraposición al procedimiento intergubernamental que se aplica al tercer pilar. Sin embargo, el Gobierno británico, por ejemplo, se ha autoexcluido de la Directiva precisamente porque le preocupa lo que considera una falta de fundamento jurídico para la armonización comunitaria de las sanciones penales.

En un principio, la propuesta de la Comisión incluía una cláusula para inspeccionar los registros de empleados del 10% de las compañías de un Estado miembro. Sin embargo, esta cláusula se diluyó posteriormente en el texto definitivo, en el que se establece que los Estados miembros deberán llevar a cabo “inspecciones eficaces y suficientes”, basadas “en una evaluación del riesgo”. Comprometerse a inspeccionar el 10% de los establecimientos laborales de un Estado miembro habría supuesto una carga administrativa adicional para esos Estados; ahora sólo se inspecciona el 2% de las empresas aproximadamente.

De hecho, la existencia de una economía sumergida y el hecho de que los Estados miembros de la UE experimenten cuellos de botella en la oferta tanto de trabajadores cualificados como no cualificados genera una demanda de individuos deseosos de trabajar en determinadas condiciones, normalmente por tan sólo una fracción del salario mínimo y sin protección social y de bienestar. Sin embargo, para que exista una oferta de trabajadores irregulares tiene que haber una demanda. No es ningún secreto que la mano de obra inmigrante irregular sostiene ciertos sectores económicos de los Estados miembros, sobre todo la agricultura, el sector de la construcción y el cuidado doméstico de ancianos. Por este motivo, las medidas destinadas a combatir el empleo ilegal deben coordinarse con vías legales que permitan canalizar a aquellos inmigrantes que de otra forma serían ilegales. En este sentido, en 2001 la Comisión formuló una propuesta de directiva sobre migración económica destinada a regular las condiciones de entrada y residencia de todos los nacionales de terceros países que ejerzan actividades remuneradas y por cuenta propia. En aquel momento, los Estados miembros no apoyaron suficientemente la propuesta de la Comisión (la migración económica legal requiere unanimidad en el Consejo), por lo que fue apartada y, en última instancia, retirada por la Comisión y sustituida por otro conjunto de propuestas legislativas. En su Plan de política en materia de migración legal de 2005 la Comisión presentó un paquete legislativo relativo a las condiciones y los procedimientos de admisión de un reducido número de categorías de inmigrantes económicos.⁴⁷ Por tanto, más que contener una política para todos los nacionales de terceros países que entren en la UE en busca de trabajo como se

⁴⁶ Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (2005), sentencia del Tribunal de Justicia dictada en el asunto C-176/03.

⁴⁷ Comisión Europea (2005), COM(2005) 669 final.

había pretendido en 2001, esta propuesta contiene cuatro instrumentos destinados a cuatro tipos distintos de inmigrantes laborales: trabajadores altamente cualificados, personas trasladadas dentro de una empresa, aprendices remunerados y, lo que resulta más pertinente para la cuestión de la inmigración irregular, una propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de los trabajadores estacionales. Según la Comisión,⁴⁸ los trabajadores estacionales son necesarios, periódicamente, en determinados sectores, principalmente en la agricultura, la construcción y el turismo, donde muchos inmigrantes trabajan ilegalmente en condiciones precarias. En este mismo sentido, la Comisión está estudiando también cómo promover la migración circular⁴⁹ para contribuir a dar respuesta a la necesidad de mano de obra de los Estados miembros de la UE y al mismo tiempo permitir a los nacionales de terceros países sacar provecho de las oportunidades de migración legal. Según la Comisión, “la migración circular puede definirse como una forma de migración que se gestiona de una manera que hace posible cierto grado de movilidad legal entre dos países en uno y otro sentido”. De hecho, uno de los motivos de que los inmigrantes irregulares se resistan a abandonar el territorio de la UE y regresar a sus países de origen es el hecho de que, si se marchan, no tienen la opción legal de volver en un futuro. Por ello, aunque temporalmente estén sin trabajo, los inmigrantes se encuentran atrapados. La migración circular daría respuesta a este problema, permitiendo a los inmigrantes trabajar en empleos estacionales en las épocas en que éstos se desarrollaran o regresar a sus países de origen con la posibilidad de volver cuando hubiera otra vez trabajo. Aplicada a la inmigración estacional, la idea sería disponer de un permiso de residencia y de trabajo que permitiera a los nacionales de terceros países trabajar un cierto número de meses al año durante un período de varios años. Por tanto, la creación de vías legales de inmigración es una de las formas de combatir la inmigración irregular. Sin embargo, no está claro cuánto puede conseguir la Comunidad Europea en este sentido, puesto que los Estados miembros se reservan como competencia exclusiva las condiciones de entrada de los nacionales de terceros países, así como el derecho a fijar su número (mediante cuotas de inmigrantes). Aun cuando entrara en vigor el Tratado de Lisboa, si llega a hacerlo, el papel de la UE en el área de la migración laboral legal seguiría siendo reducido.

Conclusiones

La inmigración significa cosas distintas para los distintos Estados miembros. Podría alegarse fácilmente que Finlandia, por ejemplo, se muestra más relajada con respecto a la inmigración irregular que Italia, algo que se debe entre otras cosas al hecho de que, en el seno de la UE, existen considerables diferencias en cuanto al número de inmigrantes irregulares. Sin embargo, las políticas de inmigración de un Estado afectan al resto de la Unión, especialmente por lo que respecta a los países del espacio Schengen. Por este motivo es necesario al menos cierto grado de armonización de las políticas de inmigración a nivel europeo. Los Estados miembros están de acuerdo en la necesidad de una política

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Nota de prensa de Europa Press (2007), MEMO/07/197.

comunitaria común en materia de inmigración y, en este sentido, se ha producido una cooperación considerable en torno a uno de los aspectos concretos de las políticas de inmigración, la inmigración irregular. La UE ha adoptado amplias y completas medidas a este respecto, desde la prevención de la posible inmigración en los países de origen de los inmigrantes hasta la repatriación de quienes consiguen asentarse irregularmente en algún territorio de la Unión. Esta cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal se ha visto reflejada en una armonización de las leyes (como es el caso de la Directiva sobre el retorno de inmigrantes irregulares o la Directiva para establecer sanciones aplicables a los empresarios), una coordinación de la cooperación operativa (FRONTEX, RABIT), la utilización de tecnologías avanzadas (SIS, VIS, EURODAC y la biometría en el futuro) y una cooperación con terceras partes (acuerdos con terceros países y Directiva sobre sanciones a los transportistas). Además de esto, los Estados miembros cooperan también intercambiándose información (mediante ICONet, una red en la *web* para el intercambio de información estratégica, táctica y operativa sobre movimientos migratorios ilegales entre los Estados miembros),⁵⁰ las redes de funcionarios de enlace de inmigración de los Estados miembros desplegadas en los países de origen y el apoyo de Europol. Se combaten tanto los factores de atracción como los de expulsión, reconociendo el vínculo existente entre el desarrollo y la migración y combatiendo la posibilidad de empleo ilegal en Europa. Lo que ha faltado (hasta ahora) han sido vías legales de inmigración a nivel europeo como contracorriente y alternativa a la inmigración ilegal. Los mecanismos de control y disuasión sólo funcionan hasta cierto punto. Aunque es evidente que las fronteras son una parte necesaria de toda política de inmigración ordenada y beneficiosa tanto para los inmigrantes como para las sociedades que los acogen, mientras existan disparidades económicas y opresión política, las personas tenderán a emigrar en busca de alternativas. En un mundo ideal, las personas sólo se desplazarían por voluntad propia, no por necesidad. Pero como éste no es el caso, la migración cero no es un objetivo que pueda alcanzarse. Sin embargo, la inmigración irregular sí puede reducirse combinando los controles fronterizos e internos con la creación de vías legales de migración, sobre todo para la migración por motivos económicos. Hasta ahora, las “medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus etapas” se han centrado en la prevención, el control y la disuasión, es decir, en la seguridad más que en el aspecto económico. Para quienes siguen la evolución de la cuestión migratoria en la EU, la firmeza mostrada por la Comunidad con respecto a la migración legal es la señal de que la UE está lista para adoptar una política global europea de migración para todas las etapas de los flujos migratorios.

Maria Ilies

Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad de Leiden

⁵⁰ Comisión Europea, Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, acciones comunes y amplias para combatir la inmigración ilegal a nivel de la UE y promover el retorno de los inmigrantes ilegales.