

¿Hacia una política europea de inmigración? Un desafío para la Presidencia Española de 2010

Carmen González Enríquez y Alicia Sorroza Blanco

Área: Demografía, Población y Migraciones/Europa
Documento de Trabajo 57/2009
05/10/2009

Real Instituto Elcano
Madrid – España
www.realinstitutoelcano.org

Patrocina



Presentación

El Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, el Real Instituto Elcano y la Fundación Alternativas, con motivo de la próxima Presidencia Española de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010, colaboran en un proyecto denominado “Los retos de la Presidencia Española de la Unión Europea en 2010”.

Como parte de este proyecto se han desarrollado diversas actividades, entre ellas un análisis profundo sobre aspectos que serán del máximo interés durante la Presidencia Española.

El presente documento de trabajo es el resultado de esta colaboración conjunta. Sus autoras, Carmen González Enríquez, Investigadora Principal del área de Migraciones Internacionales del Real Instituto Elcano, y Alicia Sorroza Blanco, Investigadora en el área de Política Exterior y Seguridad en Europa del mismo Instituto, contaron con las aportaciones de Joaquín Arango, Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Este proyecto ha contado con el apoyo y el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través del programa “Hablamos de Europa”.

¿Hacia una verdadera política europea de inmigración? Un desafío para la Presidencia Española de 2010

*Carmen González Enríquez y Alicia Sorroza Blanco **

Resumen

La UE ha sentado algunas bases para una política europea de inmigración integral que abarque tanto la gestión positiva de los flujos de inmigración como su integración o las medidas para frenar los flujos irregulares de inmigrantes. Sin embargo, aún estamos lejos de una política de inmigración común europea, y éste es uno de los retos a los que España se enfrentará durante su Presidencia del Consejo en 2010.

Índice

- (1) Introducción
- (2) Criterios para una política europea de inmigración
 - (2.1) Inmigración y competencia económica global
 - (2.2) La inmigración intraeuropea y la formación de un mercado de trabajo común
- (3) El desarrollo de las políticas activas de gestión migratoria
- (4) Políticas de integración
- (5) La lucha contra la inmigración irregular
 - (5.1) Migración y desarrollo
 - (5.2) Gestión y control de fronteras
 - (5.3) Inmigración irregular y economía informal
 - (5.4) El retorno de los inmigrantes en situación irregular
 - (5.5) Medidas nacionales
 - (5.6) Medidas nacionales
- (6) Algunas ideas para la Presidencia española de la UE

(1) Introducción

El continente europeo es en la actualidad el principal destino de los movimientos migratorios mundiales, seguido por Asia y Norteamérica. Gran parte de estos movimientos son intraeuropeos, ya sea dentro de la UE, la única gran región mundial en la que la inmigración interna es libre, ya sea desde el Este hacia la UE o en el interior de la CEI hacia Rusia o Ucrania. En términos nacionales, EEUU sigue siendo el principal receptor en el mundo, seguido por Rusia, pero cuatro países de la UE –Alemania, el Reino Unido, Francia y España– están entre los 10 con mayor número de inmigrantes (definidos como nacidos en el extranjero). En el conjunto de la UE-27, 29 millones de personas eran extranjeras en 2008 (es decir, vivían en un país diferente al de su nacionalidad) y de ellas

* *Real Instituto Elcano*

11 millones eran ciudadanos comunitarios.

Tabla I. Países con las mayores cifras de inmigrantes (nacidos en el extranjero), 2005

País	Inmigrantes (millones)
EEUU	38,4
Rusia	12,1
Alemania	10,1
Ucrania	6,8
Francia	6,5
Arabia Saudí	6,4
Canadá	6,1
India	5,7
Reino Unido	5,4
España	4,8
Australia	4,1

Fuente: United Nations, Population Division.

La UE ha recibido en los últimos 12 años casi cinco veces más inmigrantes extracomunitarios que los recibidos en los años 50 y 60, cuando se produjo la primera gran oleada de inmigración hacia Europa. Pero el destino de esta inmigración reciente es muy diferente a la anterior: los países que recibieron más inmigrantes en los años 60, como Francia, Alemania, Suiza, los Países Bajos y Bélgica, reciben ahora una inmigración de mucho menor tamaño. En el caso extremo de los Países Bajos, desde 2004 registra una inmigración neta negativa (tiene más emigrantes que inmigrantes), mientras que el grueso de los inmigrantes se dirigen a Europa del Sur y al Reino Unido: España, Italia y el Reino Unido han recibido en conjunto una migración neta de 8.944.000 personas entre 2000 y 2007, lo que supone un 73% del total que recibió la UE en ese período (12.283.000 personas). España ha sido la principal receptora de inmigración neta en lo que va de siglo, con 4.663.000 personas (más de un tercio del total europeo), seguida a distancia por Italia (2.809.000) y el Reino Unido (1.472.000).

Tabla 2. Inmigración neta anual¹ en la UE-27

	Inmigración neta anual
1997	430.463
1998	528.845
1999	980.403
2000	715.725
2001	600.059
2002	1.851.753
2003	2.035.346
2004	1.874.951
2005	1.659.667
2006	1.639.202
2007	2.085.982

Fuente: Eurostat.

¹ La inmigración neta resulta de la diferencia entre el crecimiento vegetativo (nacidos menos fallecidos) y el crecimiento total.

Tabla 3. Total inmigración neta, 1997-2008²

	Total inmigración neta
EU-27	14.011.406
EU-25	14.819.222
Alemania	1.038.727
Austria	333.302
Bélgica	392.457
Bulgaria	-215.594
Chipre	74.658
Dinamarca	106.011
Eslovaquia	5.005
Eslovenia	46.018
España	5.074.846
Estonia	1.413
Finlandia	75.361
Francia	1,370,253
Grecia	336.948
Hungría	133.357
Irlanda	379.888
Italia	3.249.440
Letonia	-20.621
Lituania	-67.357
Luxemburgo	44.356
Malta	16.295
Países Bajos	119.596
Polonia	-552.121
Portugal	386.087
Reino Unido	1.703.523
República Checa	246.867
Rumanía	-592.222
Suecia	324.913

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

² Los inmigrantes irregulares no están incluidos en estos datos, excepto en el caso de España que incentiva el registro de los irregulares en los Ayuntamientos.

Tabla 4. Total población extranjera, 2007

	Población extranjera
EU-27	28.913.543
EU-25	28.861.974
EU-15	27.416.282
Alemania	7.255.949
Austria	826.013
Bélgica	932.161
Bulgaria	25.500
Chipre	118.100
Dinamarca	278.096
Eslovaquia	32.130
Eslovenia	53.555
España	4.606.474
Estonia	236.400
Finlandia	121.739
Francia	3.650.100
Grecia	887.600
Hungría	167.873
Irlanda	452.300
Italia	2.938.922
Letonia	432.951
Lituania	39.687
Luxemburgo	198.213
Malta	13.877
Países Bajos	681.932
Polonia	54.883
Portugal	434.887
Reino Unido	3.659.900
República Checa	296.236
Rumanía	26.069
Suecia	491.996

Fuente: Eurostat.

Haciendo una simple extrapolación de estos datos, si la UE-27 siguiera recibiendo inmigrantes al mismo ritmo que lo ha hecho en los últimos 12 años (1997-2008), recibiría otros 19 millones de inmigrantes extracomunitarios de 2009 a 2030. En realidad, esta extrapolación tiene poco sentido predictivo porque la actual crisis económica supone el fin de una forma de crecimiento y se ha traducido de inmediato en una reducción de los flujos de inmigración. Por otra parte, los *push factors* (o factores de expulsión en los países de origen) y las políticas que se adopten en los de destino son tan importante como la situación económica en Europa.

La inmigración, según revelan los sondeos de opinión, se ha convertido en la UE en uno de los principales motivos de preocupación de los ciudadanos, mientras que las posiciones anti-inmigración no cesan de extenderse, alimentando el éxito electoral de partidos xenófobos y obligando a los partidos mayoritarios a modificar sus posiciones ante la inmigración en un sentido restrictivo. La inmigración es uno de los elementos de la vida social en que existe un mayor divorcio entre las opiniones públicas y los resultados de las políticas: el número de inmigrantes continúa aumentando en muchos países a la vez que los ciudadanos rechazan el proceso.

La posibilidad de una política europea de gestión de flujos migratorios ha estado frenada hasta el momento por la gran diversidad de intereses al respecto entre los Estados miembros. Desde países que son emisores netos de migrantes (varios de los del Este) a países que reciben altos volúmenes de migrantes laborales de baja o media cualificación (los del Sur), pasando por el caso del Reino Unido, en el que los inmigrantes cualificados superan en número a los descualificados, los países con puertas cerradas a la inmigración, salvo la que se produce por la reagrupación familiar (Dinamarca, por ejemplo), o los que reciben más asilados que inmigrantes (Suecia). La gama de intereses y preferencias políticas que se deduce de estos diferentes entornos ha hecho muy difícil hasta el momento la homogeneización de políticas migratorias.

Por otra parte, la política migratoria afecta al núcleo de la soberanía estatal, el derecho de los Estados a decidir quiénes y de qué forma pueden formar parte de ellos. Este carácter esencial de la soberanía nacional sobre la población se convierte en un motivo sustancial de la resistencia de los Estados a ceder competencias en esta materia para “europeizar” las políticas migratorias y se ha traducido en un continuo entorpecimiento de las propuestas de la Comisión. Sin embargo, en buena parte esa soberanía sobre la población se ha perdido ya en el contexto de la UE y el derecho de sus ciudadanos a establecerse en cualquier país miembro. Por otra parte, la pertenencia al espacio Schengen crea un fuerte incentivo para que los Estados miembros coordinen sus políticas migratorias puesto que cualquier TCN (*third countries national*) que entre en uno de ellos tiene abiertas las puertas a cualquiera de los otros. Hasta ahora, ese incentivo ha producido muchos más avances en la coordinación de la gestión de las fronteras y los medios necesarios para evitar la inmigración irregular que en la formulación de políticas positivas.

El Tratado de Lisboa facilitará de modo importante la posibilidad de políticas europeas de inmigración al establecer que la Unión “desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas” (art. 79.1) y dejar en manos de la codecisión del Parlamento y el Consejo –por procedimiento legislativo ordinario– la regulación de las normas de entrada y residencia. Obviamente, esto no implica que necesariamente vaya a producirse una armonización de las políticas (las iniciativas de la Comisión pueden seguir fracasando), pero sin duda el Tratado de Lisboa hace mucho más fácil el avance en este campo.

Finalmente, el llamado “Pacto Europeo por la inmigración y el asilo”, aprobado por el Consejo Europeo en 2008 a iniciativa francesa y negociado previamente con España y Alemania, a pesar de aportar pocas novedades frente a acuerdos, directivas y medidas de cooperación ya existentes, ofrece la virtud de recoger por primera vez en la historia de la UE, en un solo documento, una declaración de intenciones respecto a la inmigración. Una vez despojado de los aspectos más polémicos de la primera propuesta francesa (la

prohibición de regularizaciones masivas y la obligación de los inmigrantes de firmar un “contrato de integración”), probablemente la virtualidad del Pacto, que no es vinculante, se manifieste más en el campo del asilo que en el de la inmigración. En el presente, la carga del asilo sobre los países de la UE es muy desigual: hay países que acogen refugiados, hasta el punto de que esta vía es la principal entrada a la residencia de extranjeros en su territorio, y otros que rechazan sistemáticamente las peticiones que les llegan. Además, es desigual la presión de la demanda: la mayoría de los subsaharianos que llegan a las costas del sur de Europa solicitan asilo, lo que implica, al margen de cuál sea la respuesta a la solicitud, una importante carga financiera para los Estados que los reciben en primer lugar. El Pacto se propone contar en 2012 con un procedimiento único de asilo para toda la UE y establecer medidas de solidaridad intraeuropea frente a las situaciones de crisis (llegada masiva de solicitantes de asilo a algún Estado miembro).

En cualquier caso, la diferencia entre asilo (o refugio) e inmigración, aparentemente clara, es cada vez más difícil de realizar en la práctica: muchos de los Estados de los que proceden los inmigrantes económicos son a la vez Estados en que se producen graves violaciones de los derechos humanos. Por otra parte, existe un intercambio entre asilo e inmigración por la vía de los hechos: los países europeos a los que resulta más fácil emigrar reciben menos peticiones de asilo y viceversa. Por último, las decisiones judiciales sobre qué tipo de atentados a los derechos humanos deben considerarse como merecedores de la concesión de asilo pueden tener mayor impacto que las políticas europeas: así, por ejemplo, la decisión del Tribunal Supremo español (mayo de 2009) de considerar la huida ante la mutilación genital y el matrimonio impuesto como causas para conceder el estatus de refugiada podría tener un efecto relevante sobre el número de peticionarias de asilo africanas.³

Finalmente, el Programa de Estocolmo en el área de Libertad, Seguridad y Justicia, que será aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de este año y que sustituye al Programa de La Haya aprobado en 2004, recoge muchos de los elementos incluidos en el Pacto Europeo por la Inmigración y el Asilo. El Programa señala como una de sus prioridades la lucha contra la inmigración irregular, pero también apuesta por el desarrollo de un marco común para la admisión de inmigrantes, aunque esto último se presenta de un modo mucho más genérico y con sólo una propuesta concreta, la de mejorar la información europea sobre inmigración y mercado de trabajo.

(2) Criterios para una política europea de inmigración

La inmigración se ha presentado en ocasiones como solución al problema de la disminución de población europea y, especialmente, al deterioro de la ratio entre población activa e inactiva y sus consecuencias sobre el sistema de pensiones. Sin embargo, los estudios demográficos han mostrado que la natalidad media de la población inmigrante se asemeja en un plazo muy breve a la de la población autóctona, en Europa

³ El 97% de las mujeres egipcias, el 90% de las sudanesas y el 92% de las malienses sufre mutilación genital.

por debajo de la tasa de reemplazo, y que por tanto para lograr el mantenimiento de una pirámide de población semejante a la de los años 90, que supuso el mejor momento en la historia europea en cuanto a la ratio de dependencia entre activos y dependientes, y cuyo cambio despertó las alarmas sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones, serían necesarios aportes continuos y masivos de nueva población inmigrante. Así, según los cálculos de la ONU, Alemania, con 82 millones de habitantes en la actualidad, tendría que recibir a 188 millones de inmigrantes de aquí a 2050 para mantener la ratio de dependencia que tenía a mediados de los 90. Parece impensable que las sociedades europeas puedan aceptar un cambio social de esta magnitud y que las instituciones sean capaces de gestionarlo. En cuanto al sistema de pensiones, la inmigración de personas jóvenes y cualificadas representa un alivio, pero debe contemplarse sólo como medida complementaria junto a otras no relacionadas con la inmigración, como las políticas de fomento de la natalidad, la promoción del empleo juvenil, la mayor incorporación de la mujer a la población activa y, sobre todo, el retraso en la edad de jubilación.

Por tanto, aunque la atracción de una inmigración joven y cualificada represente un alivio para la estructura de la población y para el sostenimiento del sistema de pensiones, el argumento demográfico y el relacionado con ese sistema no deben ser los centrales en el diseño de las políticas europeas de inmigración. Sin embargo, hay que recalcar que la supervivencia de Europa como potencia económica depende en parte de su capacidad para atraer una inmigración cualificada.

(2.1) Inmigración y competencia económica global

En un mundo globalizado, donde las barreras comerciales y al movimiento de capitales son cada vez menores, a igualdad de condiciones las actividades productivas intensivas en mano de obra se trasladan hacia los países donde los costes del trabajo son menores. En la UE, el proceso de deslocalización industrial hacia países de menores costes salariales se inició en los años 80 y, a la vez, algunas actividades intensivas en el uso de mano de obra comenzaron a desaparecer. Determinados bienes han dejado de producirse en suelo europeo o por empresas europeas fabricando en el extranjero y se importan desde China, la India o cualquier otro país con menores salarios.

Teóricamente, se podrían haber plantado otras alternativas: disminuir los salarios de los trabajadores europeos o permitir la llegada de trabajadores provenientes de países en desarrollo dispuestos a aceptar menores salarios y así reducir los costes salariales en los países de la UE para alcanzar competitividad mundial en esos productos intensivos en mano de obra. En términos generales, los países de la UE han rechazado estas opciones y han preferido deslocalizar o simplemente abandonar algunas actividades industriales, como el textil, que prácticamente ha desaparecido de Europa. Pero éste no es un resultado espontáneo de las fuerzas del mercado sino el fruto de un consenso político a favor del mantenimiento de un modelo social cohesionado con un Estado de bienestar fuerte.

Consciente de este declive en su competencia con los viejos y nuevos focos de actividad económica internacional, la UE apuesta desde el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 por una reconversión económica en la que la innovación y el conocimiento sean capaces de compensar la desventaja de los mayores costes salariales. En sus propias palabras, apuesta por convertirse en la economía del conocimiento más competitiva del mundo. El objetivo es convertir a Europa en un polo de innovación técnica y científica y de intercambio de información y en un modelo de gestión eficaz y flexible, sosteniendo a la vez e incluso mejorando la cohesión social. El ideal así definido es una mezcla entre la innovación de EEUU y el modelo social nórdico.

Entre los muchos programas puestos en marcha para llevar adelante esta Agenda de Lisboa, que será renovada durante la próxima Presidencia española, la UE está intentando atraer inmigración cualificada extracomunitaria, a través de la Directiva “de la tarjeta azul”. Este último elemento es clave para paliar el déficit actual europeo en innovación, un déficit muy fuerte respecto a EEUU y Japón. A estos dos se están incorporando progresivamente las dos grandes economías asiáticas, China y la India, con capacidad humana y económica para convertirse en polos de innovación científica y técnica, lo que a medio plazo desplazaría aún más a Europa hacia los márgenes de la economía mundial.

Ante este desafío, Europa no tiene más alternativa que competir en el mercado mundial por la atracción de los mejores talentos, como ha hecho EEUU durante décadas. Para avanzar en esa vía, Europa se encuentra con dos grandes barreras: los idiomas y las políticas proteccionistas nacionales de sus respectivos mercados de trabajo. Los intentos de la Comisión Europea de convertir la UE en un mercado de trabajo atractivo para los inmigrantes cualificados choca con la existencia de 23 lenguas oficiales. Este es uno de los principales motivos por los que la inmigración cualificada de África y Asia se dirige a EEUU y no a Europa. En la actualidad, los inmigrantes provenientes de países no-OCDE con estudios universitarios representan el 52% del total en Australia y el 64% en Canadá, mientras que en Europa el porcentaje más alto es del 34% (Dinamarca) y el más bajo es del 10% (Italia).

Tabla 5. Porcentaje de inmigrantes (nacidos en países no-OCDE) de educación universitaria

País	%
Canadá	64
Australia	52
EEUU	32
Dinamarca	34
Suecia	31
Reino Unido	30
Francia	30
España	23
Países Bajos	19
Grecia	12
Austria	12
Italia	10

Fuente: OCDE International Migration Outlook 2009.

Atraer a la inmigración altamente cualificada a Europa requiere la extensión de un idioma que haga posible la existencia de un auténtico mercado de trabajo europeo. En estos momentos, sólo el inglés puede cumplir ese papel. El inglés es el segundo idioma más extendido en el mundo (tras el chino mandarín), si se incluye a los que lo usan como segundo idioma, y se ha convertido desde hace décadas en la lengua vehicular de la investigación científica y en la *lingua franca* de las relaciones internacionales y del comercio internacional. En la UE el 38% de la población usa el inglés como segunda lengua, muy por delante del alemán y el francés, con un 14% cada uno. El conocimiento de lenguas extranjeras, y especialmente del inglés, aumenta continuamente en la UE, como muestra el Eurobarómetro, y hace realista la hipótesis de que en pocos años la gran mayoría de la población europea será capaz de entenderse en inglés. El conocimiento del inglés entre las generaciones jóvenes es muy superior al de los adultos: un 40% de los menores de 24 años conocen al menos dos idiomas extranjeros, frente al 19% entre los mayores de 55 años.⁴ El inglés es ya el idioma de enseñanza en muchas Universidades europeas fuera del Reino Unido e Irlanda, en las sedes de empresas europeas multinacionales y en centros de investigación internacionales en Europa. Pero sería necesario dar un paso más e impulsar la extensión del inglés en los países con mayores déficit actuales en ese idioma (como España), de modo tal que los inmigrantes más cualificados puedan moverse en el interior de la UE de la misma forma que lo harían en el interior de EEUU y Canadá.

Desde esta perspectiva de los intereses europeos, la atracción de la inmigración cualificada debe ser la prioridad en términos estratégicos. Es, además, una inmigración aceptada por las opiniones públicas europeas y que no presenta dificultades de integración ni en la generación de inmigrantes ni en la de sus hijos.

(2.2) La inmigración intraeuropea y la creación de un mercado de trabajo común

Buena parte de la inmigración que han recibido los países de la UE en los últimos años procede de países del Este que actualmente son miembros de la UE. Una cuarta parte de los nacidos en el extranjero viviendo en la UE-27 nacieron en otro país de la UE, 11 millones sobre un total de 43 millones. Pero estos 11 millones representan sólo el 2% de los ciudadanos comunitarios, lo que implica una movilidad intraeuropea muy baja (en EEUU el 3% de la población emigra cada año a otro estado, mientras que el dato equivalente en la UE era de sólo el 0,1% antes de las ampliaciones a Europa del Este). Esta pequeña movilidad de los europeos denota la inexistencia de un mercado laboral común, una ausencia significativa que constituye una de las debilidades económicas de la Unión.

Hasta recientemente, las normas de los Estados nacionales para el ejercicio de las profesiones, la fiscalidad, el cobro del subsidio de desempleo o el de jubilación, han dificultado de manera notable el establecimiento de ciudadanos comunitarios en otros

⁴ Especial Eurobarometer, 243, 2006 (fieldwork 2005).

países. La Directiva de Servicios aprobada recientemente supone un avance muy importante en este terreno, pero su redacción es deliberadamente ambigua, lo que deja en manos de los Estados nacionales y de los jueces su alcance real.

Es necesario promover la migración interna en la UE, no sólo por razones económicas sino también políticas: la creación de una identidad europea no es posible si no se generalizan las experiencias de vida en otros países miembro. Hay que combatir las tendencias proteccionistas de los mercados de trabajo nacionales para lograr un mercado de trabajo europeo. Para ello, la posibilidad de poder realizar gestiones ante las administraciones públicas con un mismo idioma, sería de gran ayuda. En este momento, la fuente de las tendencias proteccionistas en los mercados de trabajo de los países más ricos de la UE radica en las grandes diferencias salariales en el interior de la UE, sobre todo en la comparación entre el oeste y el este. Es necesario mantener la vigilancia sobre las condiciones salariales y de trabajo de los inmigrantes comunitarios en los países más ricos para que el proceso de nivelación salarial entre el este y el oeste, por la vía de la movilidad interna de los trabajadores, se realice de forma suave y no provoque tensiones antieuropeístas en occidente (recuérdese el peso del estereotipo del “fontanero polaco” en el “no” francés a la Constitución europea, y las huelgas del sector energético británico contra la contratación de trabajadores italianos). Por otra parte, el temor a que la competencia laboral de los comunitarios más pobres pueda amenazar el europeísmo de los más ricos debe ser tenido en cuenta también al evaluar la posibilidad de una ampliación hacia Turquía y sus 70 millones de habitantes, con una renta *per cápita* situada en el 28% de la media comunitaria.

(3) El desarrollo de las políticas activas de gestión migratoria

En el terreno de la gestión europea de la migración regular, las propuestas han surgido siempre de la Comisión, convencida de la necesidad de conseguir, a través de la inmigración, un rejuvenecimiento de la población y un aporte de trabajadores cualificados. Así, la Comisión presentó en noviembre de 2000 una Comunicación animando a los Estados a abandonar la política de puertas cerradas a la inmigración que había prevalecido desde la crisis del petróleo de mediados de los años 70, asegurando que las buenas perspectivas económicas, junto con el declive demográfico y la escasez de profesionales aconsejaban políticas activas de atracción de la inmigración.⁵ En 2001 la Comisión presentó una propuesta de Directiva para la creación de un permiso común de trabajo y residencia para nacionales de terceros países y para todo tipo de inmigrantes laborales (cualificados o no).⁶ La propuesta fue rechazada por el Consejo ante la oposición, entre otros, de Alemania, preocupada por su desempleo y los déficit de integración de la minoría turca.

⁵ COM (2000) 757.

⁶ COM (2001) 386, DOCE C 332, 27/XI/2001.

La siguiente iniciativa en este terreno fue presentada por la Comisión en diciembre de 2005,⁷ en una comunicación que incluía un Plan de Política de Inmigración Legal en el que anunciaba la futura elaboración de cuatro propuestas de inmigración laboral: para trabajadores altamente cualificados, para trabajadores de temporada, para trabajadores en formación y para trabajadores trasladados dentro de las empresas (*Intra-Corporate Transferees*). Con este despiece la Comisión intenta avanzar a pequeños pasos, ante la imposibilidad de obtener el acuerdo para una política más general. El primer fruto de ese despiece fue la propuesta de Directiva presentada en octubre del 2007 (“Propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado”),⁸ que denominó “tarjeta azul” al documento que se ofrece a los inmigrantes, por referencia a la *green card* que en EEUU permite la estancia y el trabajo a los extranjeros, aunque su alcance es mucho más limitado que el estadounidense. La principal diferencia es que la *green card* supone un permiso de estancia permanente mientras que la “tarjeta azul” se ofrece por cinco años, aunque pasados éstos el inmigrante puede solicitar el estatuto de residente de larga duración, ya permanente. La Directiva de la tarjeta azul, aprobada finalmente en mayo de 2009,⁹ establece reglas comunes en todos los Estados miembros para facilitar la entrada y residencia de inmigrantes de alta cualificación y de sus familias y hacer posible su traslado a otro país de la Unión tras un tiempo de estancia y trabajo en el primero que les recibió. La condición de entrada para el inmigrante es recibir una oferta de trabajo de al menos un año de duración para ocupar un puesto de trabajo para el que se requiere alta cualificación y por el que se paga un salario equivalente al menos a 1,5 veces el salario medio bruto del país receptor.

Pero el derecho a migrar después a otro Estado miembro está lejos de ser automático: el inmigrante debe enfrentarse en el nuevo Estado con un proceso semejante de comprobación, aportando otro contrato de trabajo, mostrando que el salario en ese nuevo puesto cumple la condición de sobrepasar en un 50% el salario medio de ese país, presentando sus cualificaciones para ser admitido, etc.; es decir, iniciando el proceso de nuevo. Esta es hasta ahora la única iniciativa de la Comisión que ha tenido éxito en el campo de las políticas positivas de regulación de los flujos migratorios y su alcance, como puede apreciarse, es limitado.

(4) Políticas de integración

Más sustanciales son los avances relativos a las políticas de integración ya que, a diferencia de lo que sucede con la gestión de los flujos migratorios, los intereses de los Estados aquí son muy similares. El Consejo Europeo de Tampere, de 1999, acordó garantizar a los inmigrantes de larga duración derechos similares a los de los ciudadanos de la UE, lo que se tradujo, cuatro años después, en la Directiva 109 de 2003 sobre

⁷ COM (2005) 669.

⁸ COM (2007) 247.

⁹ Referencia de la Directiva de la tarjeta azul.

inmigrantes residentes de larga duración. La Directiva concede este estatus a los inmigrantes después de cinco años de estancia legal ininterrumpida en cualquier Estado miembro, previa constatación de que disponen de medios de vida suficientes y estables y acceso a un seguro médico. El estatus de “residente de larga duración” se convierte en una figura intermedia entre la del permiso de residencia y la plena ciudadanía: Sus poseedores tienen derecho a disfrutar, en igualdad con los nacionales, de las mismas condiciones de acceso al empleo, a la educación, a la protección social y a la asistencia sanitaria, y la libertad de movimientos y residencia dentro del territorio de la UE. La Directiva precisa que los residentes de larga duración no podrán ser expulsados más que en condiciones de amenaza grave al orden o la seguridad pública, nunca por razones económicas.

Esta Directiva es el instrumento europeo más importante de integración estructural de la inmigración (esto es, en términos de derechos). En el mismo año 2003, y también en cumplimiento de los acuerdos de Tampere, se aprobó la Directiva sobre reagrupación familiar (2003, p. 86), destinada a promover la estabilidad social de los inmigrantes. La Directiva es el resultado de un esfuerzo de homogeneización de las diferentes normas sobre reagrupación familiar de los Estados miembros y declara el derecho del inmigrante a reagrupar a su cónyuge y sus hijos (o los de su cónyuge) menores de 18 años cuando tenga un permiso de residencia por un período de validez “superior o igual a un año”. Los Estados deciden, a través de las correspondientes normas, sobre la reagrupación de los ascendientes (padres del inmigrante o de su cónyuge).

Junto a estas medidas destinadas específicamente a la integración se han producido en el ámbito europeo otras que afectan indirectamente a los inmigrantes y su posición en el mercado laboral y en la vida social en conjunto: la Directiva 43 de 2000, sobre igualdad de trato entre personas de diferentes orígenes raciales o étnicos, y la Directiva 78, también de 2000 sobre igualdad de trato en el empleo.

(5) La lucha contra la inmigración irregular

Sean cuales sean los criterios que definan las políticas europeas de inmigración, mientras las diferencias de desarrollo y bienestar entre Europa, Asia, África y América Latina sigan siendo tan grandes, Europa tendrá que seguir tomando medidas para evitar recibir una inmigración no deseada.

Especialmente preocupante es la presión migratoria que proviene del continente africano: con una natalidad media de 5,5 hijos por mujer, su población se duplicará en 25 años según las previsiones del Banco Mundial, pasando de 900 a 1.800 millones de personas, sin que ninguna previsión permita imaginar un desarrollo económico capaz de sostener esa población. A pesar de los avances experimentados en África en las últimas décadas, la natalidad sigue siendo tan alta que recorta el efecto de las mejoras económicas. El Producto Interior Bruto africano ha crecido un 72% en las dos últimas décadas, pasando

de 905.000 millones de dólares en 1990 a 1.557.000 millones en 2006, pero su efecto sobre el bienestar se ha visto amortiguado por el alto crecimiento de la población. Así, la renta *per cápita* ha aumentado en el mismo período sólo 261 dólares (de 1.449 a 1.710), lo que supone una subida del 18%.

El Mediterráneo es hoy en día la frontera de mayor desigualdad del mundo: la renta *per cápita* en España es 13 veces mayor que la marroquí, mientras que en la otra gran frontera migratoria entre el primer y el segundo mundo, la que separa México de EEUU, la relación es sólo de 1 a 5. No sólo la renta *per cápita* es mayor. Europa ofrece otros muchos bienes públicos escasos en los países en desarrollo y que se convierten en factores de atracción tan importantes como la renta: paz, baja criminalidad, servicios públicos eficaces, funcionarios fiables, derechos individuales frente al Estado, sanidad y educación gratuita, etc. En conjunto, la diferencia entre el nivel de bienestar en la UE y en África es tan grande que sólo una política europea muy decidida y eficaz contra la inmigración irregular puede incidir en la disminución de estos flujos.

La constatación de este hecho impulsó al Gobierno español a responder en clave fundamentalmente europea a los trágicos sucesos de 2005 en la frontera de Ceuta y Melilla con Marruecos. Cientos de inmigrantes, en su mayoría de origen subsahariano y asentados durante meses en Marruecos en las cercanías de la frontera española, asaltaron la valla para alcanzar suelo español y por ende suelo europeo. Durante el asalto fallecieron en confusas circunstancias varios de los inmigrantes. Desde el Gobierno español se optó por europeizar la respuesta a la crisis y, como resultado de esta estrategia, la cumbre informal de jefes de Estado y Gobierno de la UE de Hampton Court, convocada por el primer ministro Tony Blair, como presidente del Consejo, concluyó que urgía adoptar medidas en relación con los países de tránsito y origen de inmigrantes, en especial con los de África septentrional y subsahariana. En respuesta a este importante impulso político, en el que se puede reconocer la impronta española, el Consejo Europeo de diciembre 2005 aprobó el documento “Planteamiento global sobre migración: acciones prioritarias en África y el Mediterráneo” (conocido como Enfoque global), que pretende dotar a la UE de coherencia en cuestiones migratorias y aspectos relacionados tales como las relaciones exteriores, la ayuda al desarrollo y el espacio de libertad, seguridad y justicia. Asimismo, este planteamiento recoge la necesidad de solidaridad activa y la responsabilidad, no sólo de los países receptores sino también de los terceros países, ya sean de origen o tránsito de los flujos migratorios.¹⁰ En conjunto, el Enfoque global afirma basarse en tres principios: solidaridad entre los Estados miembros, asociación con los terceros países y protección de los emigrantes, especialmente de los grupos más vulnerables.

Hasta el momento, el Enfoque global se ha limitado a África y la región del Mediterráneo, impulsado y respaldado por los socios meridionales de la UE. Sin embargo, también otras áreas geográficas requieren la acción concertada europea en materia migratoria (Europa

¹⁰ COM (2006)735 final.

Oriental, Asia). El Enfoque global es la respuesta reciente a la necesidad de dotar de una dimensión exterior articulada a la lucha contra la inmigración irregular de la UE, un aspecto cada vez más central en las relaciones de la UE con otros países. Ya en el Consejo Europeo de Sevilla en 2002, es decir, durante la Presidencia española, se instó la inclusión de una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en aquellos acuerdos que se firmaran entre la UE y terceros países, incorporando de esta manera a los tratados una nueva condicionalidad, la cooperación en materia migratoria.

(5.1) Migración y desarrollo

Entre las dimensiones del Enfoque global, cabe destacar la relación entre migración y desarrollo, relación que ya se había mencionado en el Consejo Europeo de Sevilla en el que se destacó el papel que la política de desarrollo podría desempeñar en la reducción de los flujos migratorios. La relación existente entre el subdesarrollo y la emigración ha llevado a muchos a pensar en la ayuda al desarrollo como un proyecto a largo plazo para frenar la inmigración.

La Comisión, en su comunicación sobre Migración y Desarrollo,¹¹ establece tres áreas de acción en esta materia: remesas, diásporas y migración circular. Sin embargo, existen muchas dudas sobre la efectividad de esta aproximación, ya que numerosos estudios ponen en duda los efectos de las remesas sobre el nivel de desarrollo de los países receptores y respecto a fomentar la migración circular (inmigración reiterada de ida y vuelta), están aún muy poco claros sus efectos a largo plazo y sus potencialidades. A todo esto debe sumarse el hecho de que los países que más emigrantes producen no son los más pobres sino los de nivel medio, como México o Turquía, de la misma forma que dentro de los países en desarrollo no son los más pobres los que más emigran sino las capas medias.

El paso de un país desde el subdesarrollo a este escalón intermedio produce más y no menos individuos dispuestos a emigrar y capaces de hacerlo. En el improbable caso de que la cooperación europea consiguiese un incremento sustancial en el nivel de riqueza y bienestar africanos a medio plazo, eso se traduciría en más presión migratoria, no en menos. Por tanto, la cooperación al desarrollo no puede concebirse como una medida para la reducción de la inmigración, aunque la ayuda al desarrollo y los acuerdos comerciales deban utilizarse también como incentivo para que los Estados de tránsito o de origen de la inmigración colaboren en la lucha contra la inmigración irregular.

España ya ha iniciado con éxito este camino en sus relaciones con los países de África Occidental y Marruecos, en este último caso con gran implicación de la UE. Por otra parte, el hecho de que la ayuda económica esté condicionada a la colaboración del país receptor en la política migratoria ha recibido críticas por parte de los que consideran que esta condicionalidad desnaturaliza el principal objetivo de la ayuda: la lucha contra la

¹¹ COM(2005) 390 final.

pobreza.¹²

Esto no significa que no deba ahondarse en aquellos instrumentos vinculados a la cooperación al desarrollo, ya que es indudable que a largo plazo la mejor manera de incidir en las causas de la migración es abordar los factores de expulsión o *push factors*, por lo que el desarrollo y el bienestar de las sociedades de origen de los inmigrantes es un meta más que legítima y necesaria de las acciones europeas en esta materia.

(5.2) *Gestión y control de fronteras*

En comparación con otros grandes destinos de emigración, como Canadá, EEUU y Australia, Europa presenta dos debilidades en su intento de evitar la inmigración no deseada: su posición geográfica, limítrofe a la vez con Asia y África, y la gran diferencia de intereses en su interior, lo que ha impedido hasta ahora la formulación de una política unificada de inmigración. Pero, incluso así, la lucha contra la irregularidad ha sido el campo en el que más ha avanzado la cooperación europea en relación con la inmigración. La pertenencia al espacio Schengen ha hecho imprescindible esa cooperación ya que las decisiones que toma un Estado respecto a quién puede entrar afectan a todo el grupo. En este sentido, la creación de FRONTEX (Agencia Europea de Fronteras) es un avance, así como los acuerdos de Prüm, aunque todavía queda mucho espacio para el avance.

La gestión de fronteras exteriores ha sido un aspecto clave de la cooperación europea desde el Programa de Tampere (1999) y se basa en tres líneas: un conjunto de normas comunes, la cooperación operativa entre los Estados miembros y la solidaridad entre ellos y la Comunidad.¹³ Además, la gestión común de las fronteras es una de las dimensiones fundamentales del Enfoque global y, a la vez, una necesidad surgida del Acuerdo de Schengen de 1985, ya que la eliminación de controles internos entre los socios europeos exige medidas adicionales en sus fronteras exteriores. Actualmente, 23 de los 27 Estados miembros de la UE forman parte del espacio Schengen, lo que convierte la gestión de las fronteras exteriores en cuestión clave en la agenda de la UE.

Las iniciativas en este campo se han concretado en el Código de Fronteras Schengen, la creación de la Agencia para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX) y la reciente disponibilidad (desde enero de 2007) del Fondo para las fronteras exteriores que pretende hacer realidad la responsabilidad financiera compartida de la gestión y control de las fronteras exteriores de la UE. El fondo, dotado con 1.820 millones de euros para el período 2007-2013, se utilizará para la mejora de infraestructuras o de los sistemas de vigilancia fronterizos. Entre las últimas medidas impulsadas por la UE destacan la realización de operaciones conjuntas en la región mediterránea y Canarias, la creación de una Red Mediterránea de Patrullas Costeras y un

¹² Gemma Garcíaloro (2008), “Los Ejes de la política migratoria en la Unión Europea”, *Papeles del Este*, 17, p. 34.

¹³ R. Sandell, A. Sorroza e I. Oliví (2007), “Inmigración: un desafío con oportunidades”, Documento de Trabajo nº 19/2007, Real Instituto Elcano.

Sistema Europeo de Vigilancia y Asistencia Operativa para mejorar la capacidad de los Estados frente a los flujos de inmigrantes ilegales, el establecimiento de redes regionales de funcionarios de enlace de inmigración y la creación de equipos de reacción rápida. Estos últimos, conocidos por sus siglas en inglés, RABIT, se encuentran a disposición de FRONTEX y están constituidos por 450 expertos nacionales que pueden enviarse rápidamente a cualquier frontera de un Estado miembro que se vea sometida a una presión extraordinaria de inmigración irregular.

Otro de los aspectos firmemente impulsado desde la Comisión y apoyado por los Estados miembros es el aprovechamiento de las posibilidades tecnológicas para mejorar el control fronterizo, de forma que las personas puedan ser identificadas de manera fiable. El objetivo es crear un sistema de información sobre entradas y salidas generalizado y automático, que permita compartir la información disponible entre todos los actores involucrados en las tareas de control de fronteras. La necesidad de mejorar la gestión común de las fronteras de la UE ha propiciado el perfeccionamiento del sistema de visados y del Sistema de Información Schengen (SIS), así como la incorporación de tecnología biométrica.

El mandato para la creación del Sistema Común de Visados proviene de junio de 2002, cuando el Consejo Europeo de Sevilla consideró prioritario su establecimiento. En 2004 se establecieron las bases jurídicas para poner en marcha técnicamente este sistema, que permitirá a las autoridades nacionales incorporar y actualizar datos sobre visados y consultarlos electrónicamente. Cuatro años después, en julio de 2008, el Consejo y el Parlamento europeo adoptaron el reglamento sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros.¹⁴ El VIS tendrá un papel muy relevante en la información sobre la inmigración ilegal, ya que servirá para conocer el número de inmigrantes que han rebasado la estancia máxima autorizada en el territorio de los Estados miembros. En principio, está previsto que se ponga en marcha en diciembre de 2009, por lo que corresponde a la Presidencia española el seguimiento de su implementación.

Asimismo, el VIS, al igual que el EURODAC (base de datos central informatizada que compara huellas dactilares de los solicitantes de asilo), servirán para evitar abusos del sistema de asilo, como la solicitud de éste en diferentes Estados miembros.¹⁵

(5.3) Inmigración irregular y economía informal

Existe una estrecha relación entre el volumen de inmigración irregular que recibe un país y el tamaño de su economía informal. Expresado de otra forma, los empresarios dispuestos a contratar inmigrantes “sin papeles” son uno de los principales factores

¹⁴ Se puede acceder al Reglamento completo en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0060:0081:ES:PDF>.

¹⁵ M. Illies (2009), “La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases”, Documento de Trabajo nº 38/2009, Real Instituto Elcano.

de atracción de la inmigración irregular. Para combatir ese empleo ilícito, el Parlamento Europeo aprobó en el 2009 un proyecto de Directiva para establecer sanciones a los empresarios que empleen a residentes ilegales nacionales de terceros países.¹⁶ Lo que se pretende con la norma es estandarizar las sanciones que ya existen a nivel nacional y garantizar la protección de los derechos salariales y de cotización de los trabajadores irregulares, que pueden denunciar a los empresarios. La norma establece sanciones financieras al empresario por cada empleado residente ilegal y el pago de los salarios y de las cotizaciones sociales que no se hayan abonado. Además, las empresas que contraten trabajadores irregulares no podrán recibir ayudas públicas y quedarán excluidas de la adjudicación de contratos públicos. En los casos más graves se contempla el cierre de la empresa. La Directiva prevé incluso convertir en delito penal la contratación de irregulares cuando se repita la infracción por tercera vez en dos años, se haya contratado a más de cuatro irregulares, éstos trabajen en condiciones especialmente abusivas, sean víctimas de la trata de seres humanos (y el empresario lo sepa) o sean menores de edad.

A pesar de que la Directiva permitirá incrementar las sanciones y controles en Estados en los que éstos son débiles, y de que transmite un mensaje disuasorio, seguirán existiendo sectores del mercado de trabajo difícilmente accesibles para la inspección laboral, como el servicio doméstico, que es además el principal sector de la inmigración irregular en Europa. Por otra parte, los servicios de inspección laboral están infradotados en varios países, lo que disminuye su capacidad de control.

(5.4) El retorno de los inmigrantes en situación irregular

La Comisión Europea considera que la estancia irregular de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros debilita la credibilidad de una política europea de inmigración. En este contexto se debe situar la denominada “Directiva de retorno”, cuyo nombre completo es “Directiva sobre procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio”, y que fue finalmente adoptada el 16 de diciembre de 2008.¹⁷

La propuesta inicial por parte de la Comisión Europea data de 2005 y se ha adoptado tras arduas negociaciones entre los Estados, la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Finalmente, el Parlamento Europeo aprobó esta norma, en primera lectura y sin enmiendas, con 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones. La Directiva fue recibida con controversia por la opinión pública europea y por los terceros Estados a cuyos nacionales va dirigida, básicamente en África, Latinoamérica y Asia.

¹⁶ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países.

¹⁷ Directiva 2008/115/EC.

En el informe del Parlamento Europeo sobre la Directiva, elaborado por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE),¹⁸ su ponente Manfred Weber (PPE-DE) afirma que la UE debe tomar una decisión común en relación a los colectivos de inmigrantes residiendo en situación ilegal: o se acuerda que adquieran el estatus de residentes legales o, por el contrario, se articula la manera de que retornen a sus países de origen. Queda claro, al analizar los antecedentes de esta directiva, que la UE ha optado por la segunda alternativa: los residentes irregulares deben abandonar el territorio europeo. En general, las regularizaciones de grandes números de inmigrantes en situación ilegal llevadas a cabo por diversos Estados no han sido bien recibidas por los demás países europeos. Incluso algunos, como Francia, han intentado, aunque sin éxito hasta el momento, prohibir esta posibilidad.

A lo largo de tres años, el recorrido temporal de la Directiva hasta que fue aprobada en el 2008, la propuesta ha sufrido numerosas modificaciones y enmiendas en negociaciones complejas, por un lado entre los 27 Estados miembros y, por otro, en las instituciones comunitarias, fundamentalmente en el Parlamento Europeo, que por vez primera se encontró ante una co-decisión en lo que a inmigración se refiere. El hecho de que ésta se ocupara de la expulsión de los inmigrantes en situación ilegal no fue bien recibido en muchos sectores de la opinión pública europea. Las negociaciones tanto en el Consejo como en el PE fueron difíciles y, en general, los Estados miembros eran muy reticentes a definir un marco mínimo común de procedimientos y condiciones para la expulsión, mostrando los diferentes criterios sobre cuestiones tales como los tiempos límites de retención, los mecanismos de expulsión, la asistencia legal a los irregulares, etc. Así, mientras Francia tiene un período de retención limitado a 30 días, en Malta este plazo se extiende hasta los 18 meses y algunos Estados carecen de límites. Este era uno de los puntos clave de desacuerdo y la Directiva, que fija un máximo de retención de 18 meses, finalmente ha dado cobertura a todas las prácticas, excepto a las de los Estados que no establecen un tiempo máximo de retención o que superan los 18 meses. En definitiva, en este aspecto la Directiva sólo obliga a modificar sus prácticas a Dinamarca, Estonia, Finlandia, Lituania, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido, todos ellos con períodos de retención superiores a los 18 meses o sin tiempo máximo de retención.¹⁹ En el caso de España, el plazo máximo de retención era de 40 días hasta la reciente ampliación a 60 (Reforma de la Ley de Extranjería).

Otros aspectos relevantes de la Directiva son la inclusión de la obligación de proporcionar asistencia legal gratuita a los inmigrantes irregulares sin recursos, aprobada pese a la resistencia de varios Estados, y la prohibición de reingreso de los expulsados en cualquier país de la UE durante un máximo de cinco años. Esta medida dota a la directiva de una verdadera perspectiva europea ya que la prohibición de entrada es efectiva en los 27

¹⁸ “Informe sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio”, A6-0339/2007, 20/IX/2007.

¹⁹ El Reino Unido ha anunciado su negativa a aplicar la Directiva.

Estados miembros. La Directiva incorpora el principio de “no devolución” (*non refoulement*), que impide repatriar a alguien cuya vida o libertad corra peligro en el país al que se le devuelve²⁰ pero admite la expulsión de menores no acompañados si las autoridades han obtenido garantías de que el menor será entregado a un miembro de su familia, a un tutor o a unos servicios de recepción “adecuados” en el Estado de retorno. El margen para la interpretación que la norma permite en este punto ha sido otro de los elementos más criticados desde la perspectiva de los derechos humanos.

Otro aspecto controvertido es el referido a las situaciones de emergencia, cuando un número excepcionalmente importante de personas que deban ser repatriadas planteen una importante carga para un Estado miembro. Dicho Estado podrá decidir en ese caso períodos más largos para el control judicial y rebajar las condiciones de internamiento. Para tomar esta medida, el Estado se limitará a informar a la Comisión. Estas prácticas supuestamente excepcionales pueden no serlo tanto si se tiene en cuenta que muchos de los centros de internamiento, sobre todo en los países fronterizos del Sur de Europa, ya están al límite de su capacidad de acogida.

Uno de los elementos que han frenado sistemáticamente las posibilidades de devolver a los inmigrantes irregulares es el alto coste económico de cada devolución, mayor cuanto más lejano es el país de origen. Para aumentar la capacidad financiera en este terreno y dar respuesta a la demanda de solidaridad de los Estados más afectados, los del Sur de Europa, la UE ha creado el Fondo Europeo para el Retorno, que tiene asignado para el período 2008-2013 676 millones de euros. Otro importante impedimento a las devoluciones ha sido la falta de acuerdos con los países de origen o de tránsito de los inmigrantes irregulares, algo difícil de obtener. Los Estados de origen no están interesados en facilitar el retorno, y los acuerdos son impopulares entre sus poblaciones. Por ello, no es de extrañar que los acuerdos de readmisión firmados por la Comisión Europea hasta ahora no incluyan a los principales emisores de inmigración irregular hacia la UE.²¹

(5.6) Medidas nacionales

En cuanto a las medidas nacionales contra la irregularidad, algunos Estados destacan por su eficacia, como los nórdicos. La inmigración irregular en ellos es minúscula. Es cierto que su situación geográfica, e incluso su clima, hacen más difícil allí la llegada y la vida de los inmigrantes irregulares que en países más cálidos y cercanos a África o Asia, pero esta misma característica es compartida por el Reino Unido, donde, sin embargo, la inmigración irregular es importante ante las deficiencias de los controles internos. El

²⁰ El principio de “no devolución” se consagra en el art. 33 de la Convención de Ginebra: “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

²¹ Existen acuerdos europeos de readmisión con Ucrania, Macedonia, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Moldavia, Rusia, Hong Kong, Sri Lanka y Macao. Marruecos y Pakistán se incorporarán próximamente.

modelo nórdico basa su eficacia en dos elementos: una fuerte cultura política de respeto a la legalidad (en contraste con la Europa del Sur o del Sureste) y una sociedad muy cohesionada, con un extenso control social: sin un documento de identidad de cada Estado –al que un inmigrante irregular no puede acceder– no es posible alquilar un piso, acudir al médico, trabajar, enviar los hijos al colegio o comprar un abono de transporte público. En definitiva, este requisito constituye un importante instrumento disuasivo de la inmigración irregular, pero sólo es efectivo si a la vez los ciudadanos, ya sean empresarios, propietarios de pisos, maestros y médicos comparten el objetivo de evitar la inmigración irregular y si existen mecanismos sancionadores eficaces para los que incumplen las normas.

De la experiencia de los Estados con menor inmigración irregular se deduce la importancia de combatir la cultura política de la aceptación de la ilegalidad, relacionada con la pervivencia de la economía informal o sumergida y con la corrupción. En este sentido, es importante que se refuercen los controles internos sobre el trabajo y la estancia.

(6) Algunas ideas para la Presidencia española

España ha sido una de las principales impulsoras de una aproximación europea a la inmigración, especialmente en lo que respecta al control fronterizo y la cooperación con los países de origen y tránsito de los inmigrantes irregulares. En este sentido, España ha promovido el Enfoque global y la creación de FRONTEX y debe aprovechar la ocasión de la Presidencia del Consejo para promover el avance de esta política comunitaria basada en los principios acordados en el Pacto Europeo sobre la Inmigración y el Asilo y con la vista puesta en la aplicación del Programa de Estocolmo y la elaboración de su Plan de Acción. Son propuestas para este período:

- Avanzar hacia una política europea de inmigración que incluya criterios comunes en materia de admisión y acceso al mercado de trabajo de inmigrantes de terceros países. Aprobar los proyectos de directivas sobre los trabajadores de temporada y la de los trasladados por sus empresas.
- Establecer un sistema de puntos aplicable en toda Europa para evaluar a los inmigrantes potenciales (dejando al margen la inmigración de temporada). En ese sistema la cualificación profesional debe ser el elemento primordial de valoración.
- Despejar las barreras administrativas y legales que todavía ahora dificultan la movilidad laboral de los ciudadanos europeos en el espacio de la UE, para construir un auténtico mercado europeo de trabajo y fortalecer la identidad europea común.
- Analizar los vínculos entre la inmigración y el mercado de trabajo europeo al hilo de las negociaciones para la elaboración de la nueva Agenda de Lisboa, cuya preparación corresponderá a la Presidencia española.

-
- Facilitar a los inmigrantes cualificados la realización de las gestiones administrativas básicas utilizando un solo idioma a lo largo de la UE, para asemejar las condiciones de atracción de la inmigración cualificada en Europa a las que existen en EEUU, Canadá y Australia.
 - Articular una verdadera gestión europea de fronteras y, tras una evaluación integral de la labor de FRONTEX y de sus necesidades y objetivos, dotar a la misma de los recursos humanos y económicos necesarios, convirtiendo en obligatorio el actual carácter voluntario de las aportaciones de los Estados miembros. Avanzar en la iniciativa EUROSUR.
 - Acelerar la implementación de los instrumentos tecnológicos para la gestión de fronteras a la vez que se desarrolla la legislación para la correcta utilización de la información.
 - Combatir la cultura política de aceptación de la ilegalidad, relacionada con la pervivencia de la economía informal, que nutre en parte la tolerancia social ante la inmigración irregular.
 - Reforzar los controles internos sobre el trabajo y la estancia en los países con mayor presencia de inmigrantes irregulares. Para ello, la Presidencia española debería trabajar para poner en práctica la directiva de sanciones a los empresarios.
 - Avanzar hacia la armonización europea de los derechos de los inmigrantes irregulares, sus expectativas de regularización y su acceso a los servicios sociales.
 - Analizar la política de exención de visados actual y su posible extensión a aquellos países de los que existe evidencia policial o estadística sobre su alta presencia entre los inmigrantes irregulares.
 - Reforzar los mecanismos de cooperación con terceros países en esta materia e impulsar las negociaciones de acuerdos de readmisión con los países de origen y tránsito.
 - Desarrollar los instrumentos de aplicación del Enfoque global, como las plataformas de cooperación y las asociaciones de movilidad.
 - Situar la relación entre migración y desarrollo en la cumbre UE-América Latina que tendrá lugar durante la Presidencia española. De la misma forma, avanzar en la preparación de la III Conferencia del Proceso de Rabat (impulsado por España y Marruecos), que se celebrará en Dakar en 2011.

-
- Proponer nuevos instrumentos legales, administrativos y de cooperación para gestionar adecuadamente el desafío que supone la creciente inmigración de “menores no acompañados”, que preocupa especialmente a España y a otros países del Sur de Europa.

Avanzar hacia la unificación de los criterios para la concesión o denegación de la solicitud de asilo, de modo que las posibilidades de obtenerlo sean semejantes en todos los Estados miembros.