

# Informando el debate sobre inmigración

Elsbeth Guild, Sergio Carrera y Alejandro Eggenschwiler

Muchas áreas de las políticas de la UE serán objeto de debate crítico y discusión en las campañas previas a las elecciones al Parlamento Europeo del 4-7 de junio de 2009. A pesar de que la amplitud de los temas y la importancia relativa vinculada a ellas variarán sustancialmente de un estado miembro a otro, los temas que se han convertido en políticas y derecho de la UE en los últimos diez años en el Área de Libertad, Seguridad y Justicia merecen un análisis documentado y coherente. Estas políticas tienen una incidencia en el núcleo del derecho de cada individuo a la libertad y seguridad en una Europa ampliada.



Este Background Briefing trata específicamente sobre la política de inmigración. Después de esquematizar el actual estado de la cuestión y los siguientes pasos legislativos a tomar en el futuro próximo, presenta el escenario con los déficits y temas principales que rodean esta política Europea. La sección conclusiva destaca los retos más importantes en este campo y propone recomendaciones para los próximos cinco años.



Este Policy Briefing es uno de un conjunto de cuatro breves que abordan, respectivamente, la inmigración, el asilo, las fronteras y la protección de datos. Los cuatro artículos son parte del proyecto: "Informing the Immigration Debate: Preparing for the European Parliament Elections 4-7 June", con el apoyo de Barrow Cadbury Trust, una fundación caritativa independiente que financia y promueve iniciativas de justicia social (para más información, véase <http://www.bctrust.org.uk>). El objetivo de todos estos Policy Briefings es informar el debate sobre estos temas controvertidos y a menudo técnicos para los partidos políticos en su preparación para las elecciones al PE y dirigirse al electorado.

Elsbeth Guild es catedrática en el Centre for Migration Law de la Radboud University de Nimega (Países Bajos) e investigadora senior en la Sección de Justicia y Asuntos de Interior en CEPS. Sergio Carrera es investigador y responsable de la Sección de Justicia y Asuntos de Interior en CEPS. Alejandro Eggenschwiler es asistente de investigación en CEPS.

Salvo que se indique lo contrario, las opiniones expresadas son atribuibles sólo a los autores a título personal y no a cualquiera de las instituciones a las que están asociados. Los autores quieren agradecer a Raúl Hernández i Sagrera (Investigador en el Observatori de Política Exterior Europea de la Universitat Autònoma de Barcelona) por llevar a cabo la traducción del texto al español.

Disponible para descarga gratuita en la página de CEPS (<http://www.ceps.eu>) CEPS 2009

## 1. Estado de la cuestión y siguientes pasos

Desde 1999 la UE ha estado desarrollando una política de inmigración común. El progreso ha sido sorprendentemente rápido. Normas de la UE ahora regulan el contenido mínimo para cuestiones como la reunificación familiar, el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, la admisión y trato de los investigadores, la admisión y trato de estudiantes, la coordinación de los sistemas de seguridad social y normas comunes de expulsión (para una lista completa de medidas adoptadas en el campo de inmigración, véase el Anexo). Un área que todavía no se ha afrontado de forma completa es, sin embargo, la admisión en primera instancia en el territorio y el mercado de trabajo de nacionales de terceros países. La propuesta de Tarjeta Azul actualmente sobre la mesa de negociación del Consejo, empezará este proceso destinado exclusivamente a aquellos inmigrantes que se les considere como 'altamente cualificados'. La Comisión Europea propondrá más medidas legislativas en la segunda mitad de 2009 orientadas a trabajadores estacionales, trabajadores destinados de una sucursal a otra dentro de una misma empresa y personas ejerciendo prácticas remuneradas.

Los estados miembros les inquieta ceder demasiado poder de decisión y soberanía nacional en este ámbito a nivel de la UE. De hecho, la política de inmigración Europea se ha caracterizado por el predominio de los principios de intergubernamentalismo y subsidiariedad. Éste ha sido también el caso incluso de los sectores que son objeto de competencia compartida entre la UE y los estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en mayo de 1999.<sup>1</sup> En efecto, los estados miembros continúan luchando para preservar su papel preponderante en la gestión de la admisión, estancia e inclusión de nacionales de fuera de la UE. Un ejemplo ilustrativo de su reticencia hacia la europeización es la aplicación de la norma de unanimidad y el procedimiento consultivo en el campo de la inmigración legal (es decir, las condiciones de entrada y residencia, y las normas mínimas sobre el procedimiento para la expedición por parte de los estados miembros de visados permanentes y permisos de residencia, incluyendo los que tengan como fin la reunificación familiar).

El intergubernamentalismo y la subsidiariedad han llevado a la Comisión Europea a desarrollar nuevos discursos políticos (por ejemplo, la aproximación global a la inmigración)<sup>2</sup> y nuevas estrategias de políticas (métodos alternativos de cooperación europea como el marco Europeo para la integración)<sup>3</sup> en un intento de tener 'más Europa' en estos ámbitos sensibles a nivel nacional. Otra consecuencia de ello es que el marco legal común en materia de inmigración desarrollado hasta la fecha ha creado 'normas mínimas' – a veces brindando a los estados miembros una amplia discrecionalidad. No obstante, algunos aspectos centrales del derecho de inmigración ahora pertenecen al ámbito del derecho de la UE y ya no están abiertos para que los estados miembros los cambien o regulen 'a la baja' las normas mínimas comunes a nivel Europeo. Cuestiones como el estatuto de residente de larga duración y la reunificación familiar están ya cubiertos por los principios generales del derecho Europeo de transparencia, proporcionalidad e imperio de la ley y están sujetos a los mecanismos de supervisión y

evaluación caracterizando el sistema legal de la UE.

Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido tienen la posibilidad de 'opt out' de esta agenda política. En el Reino Unido, a pesar de que no participa en las principales medidas legales adoptadas en estos campos a nivel Europeo, las refleja en gran medida en su derecho interno. Por ejemplo, las reglas sobre reunificación familiar son muy similares a las contenidas en la Directiva comunitaria. El trato del Reino Unido a los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración es también muy semejante a la Directiva de la UE. Incluso el nuevo sistema de puntos del Reino Unido aplicable a la inmigración laboral se desarrolla paralelamente a la propuesta de Tarjeta Azul. En cuanto a la expulsión, las normas del Reino Unido concuerdan con los términos de la Directiva de retorno. No hay duda en el resultado del papel activo que el Reino Unido ha jugado en las negociaciones de las medidas – incluso donde el Reino Unido ya se había decidido por un 'opt out'. En definitiva, el Reino Unido podría adoptar las normas comunes Europeas si hubiera voluntad política, sin necesidad de mucha adaptación de su actual política interna sobre estos temas.

En lo que concierne a los siguientes pasos legislativos que se van a adoptar, el Programa de Estocolmo, que se negociará durante la próxima Presidencia sueca de la UE a finales del 2009, aportará las prioridades políticas para los próximos cinco años en un Área de Libertad, Seguridad y Justicia, y particularmente en lo que se refiere a las políticas de inmigración e integración. <sup>4</sup>Se esperan más cambios en los ámbitos de inmigración laboral, reunificación familiar, asociaciones para la movilidad y la integración de nacionales de terceros países. Se presentarán propuestas a finales de año sobre inmigración laboral, trabajadores estacionales, destinados de una sucursal a otra de una empresa y personas en prácticas remuneradas. En cuanto a la reunificación familiar, una amplia consulta en la forma de un Green Paper será presentada para evaluar si el régimen común actual es adecuado. Además, la UE espera concluir más asociaciones para la movilidad con terceros países siguiendo los modelos de las que ya se han acordado con Moldova y Cabo Verde. La Presidencia española de la UE (en la primera mitad de 2010) espera jugar un papel primordial en la formalización del marco para la integración de la UE en un Método de coordinación abierta propiamente dicho (esto es un mecanismo de la UE para llegar a aproximaciones comunes en una política sectorial sin llegar a armonizar la ley). Finalmente, en base al Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y la Comunicación sobre una política de inmigración común del 2008, se puede esperar que el debate sobre el establecimiento del método de coordinación abierta sobre aspectos más concretos de la política de inmigración también se aborde en las próximas fases de los procesos de integración europea que afectan a la inmigración.

## 2. Déficits y Temas Principales sobre La Política Europea de Inmigración

El proceso de integración europea y el principio de libre circulación de personas han confirmado ampliamente una lógica de 'desecuritización' – caracterizada por la abolición de controles fronterizos. El derecho y la protección ofrecidos por la UE a la persona en movimiento (y a su familia) a cruzar libremente fronteras, y en el ejercicio de ello beneficiándose de un trato igualitario y no discriminatorio en comparación con los nacionales del país de acogida, constituye uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta la UE, y una herramienta clave para promover una identidad europea entre ciudadanos y residentes. La política de inmigración Europea

1 Referencia al artículo 63 del TCE.

2 Comunicación de la Comisión, Programa común para la Integración Marco para la integración de nacionales de terceros países en al Unión Europea, COM (2005) 389, Bruselas, 1 de septiembre de 2005. Comisión Europea, Comunicación, El Planteamiento global sobre la inmigración un año después: hacia una política global europea en materia de inmigración, COM (2006) 735 final, Bruselas, 30.11.2006.

3 Comunicación de la Comisión, Tercer informe anual sobre inmigración e integración, COM (2007) 512, 11 de septiembre de 2007, Bruselas.

4 E. Guild, S. Carrera y A. Faure-Atger (2009), Challenges and Prospects for the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme, CEPS Working Document N° 313, abril de 2009.

constituye de manera creciente un marco supranacional que confiere derechos y garantías a los nacionales de terceros países. Para muchos este marco efectivamente garantiza la libertad de movimiento y un conjunto de derechos supranacionales; un ejemplo que demuestra el valor añadido de la UE.

Tal y como se ha indicado arriba, uno de los rasgos que caracterizan la política de inmigración de la UE es su naturaleza de 'normas mínimas'. El principal problema de este tipo de normas jurídicas de mínimos es que, tal y como revela el análisis de la Comisión Europea sobre implementación de las medidas de la UE en los estados miembros, las variaciones entre los estados miembros derivadas de la transposición son tan grandes que hacen difícil mantener la naturaleza común de la regulación a nivel europeo. Por ejemplo, las tasas aplicables para la reunificación familiar varían de una cantidad simbólica de 35 euros de costes administrativos hasta 1,368 euros en los Países Bajos.<sup>5</sup> Diferencias de esta magnitud en lo que se supone que es un sistema común hacen disminuir la coherencia.

Además, el proceso de ampliación de la UE da la bienvenida a nacionales de nuevos estados miembros en este sistema de libertad de circulación y derechos. Ha habido discursos en algunos estados miembros que aseguran que las libertades de los ciudadanos de los países UE-10 (los que entraron en la UE en mayo de 2004) y los de la UE-2 (Bulgaria y Rumania) son una amenaza a la seguridad (estado de bienestar), estabilidad y cohesión social de los UE-15, estados miembros que actúan como receptores. Sin embargo, la movilidad de estos estados miembros a la UE-15 ha permanecido estadísticamente baja.<sup>6</sup> Según datos de la Comisión Europea,<sup>7</sup> desde 2004 el número de ciudadanos UE-10 residentes en la UE-15 ha aumentado sólo 1.1 millones – llegando ahora a un total de 2 millones. En 2007, sólo 1.8 millones de nacionales de UE-2 residían en UE-25. Además, según la agencia estadística de la UE, Eurostat, la población total de la UE se sitúa actualmente en torno a los 500 millones. La Comisión estimó que en 2007 había alrededor de 19 millones de nacionales de terceros países residentes en la UE-25 (dato para el 2005),<sup>8</sup> lo cual constituye sólo el 3.8% de la población total de la UE.

¿Está la inmigración relacionada con la inseguridad y la ilegalidad? Según FRONTEX, la agencia de la frontera exterior de la UE, en 2007 sólo 130,000 personas fueron detenidas irregularmente en la UE. En una Europa de 500 millones, no es mucha gente desde una perspectiva puramente cuantitativa.

5 Según la Comisión Europea, en los Países Bajos la solicitud de visado para reunificación familiar cuesta 830 €, el examen de integración 350 €, la expedición de un permiso de residencia para una estancia temporal cuesta 188 €. Véase Comisión Europea (2008), "Informe relativo a la aplicación de la directiva 2003/86 sobre el derecho a la reunificación familiar", COM (2008) 610 final, 8.10.2008, página 10.

6 Eurostat (2008), "Recent Migration Trends: Citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non EU-citizens", Eurostats Statistics in Focus, Population and Social Conditions, 98/2008.

7 Comunicación de la Comisión (2008), "Repercusiones de la libre circulación de trabajadores en el contexto de la ampliación de la UE – Informe relativo a la primera fase de aplicación (1 de enero de 2007 – 31 de diciembre de 2008) de las disposiciones transitorias establecidas en el Tratado de Adhesión de 2005 y conforme con lo establecido en la disposición transitoria incluida en el Tratado de Adhesión de 2003", COM (2008) 765 final, 18.11.2008.

8 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2007). "Análisis del impacto sobre un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un estado miembro y sobre un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en el territorio de un estado miembro", SEC (2007) 1408/3, Bruselas, 23.10.2007, página 119.

El cruce de fronteras y la inmigración sólo en algunos casos implican cuestiones de seguridad. Tratar la exclusión social sigue siendo uno de los retos de inseguridad más importantes en Europa, y afecta a los ciudadanos de la UE así como a nacionales de terceros países que son residentes de larga duración.

Tal y como establecen el artículo 151 TCE<sup>9</sup> y el artículo 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, la diversidad es un punto fuerte de la UE.<sup>10</sup> La diversidad que proporciona la inmigración es un activo de la UE. El uso de la integración como un criterio del estado para limitar los canales legales de inmigración regular (condiciones para tener acceso a la legalidad de la residencia y a la reunificación familiar) no es ni coherente ni con el modo en el que la UE tradicionalmente ha tratado la movilidad humana, ni con el lema de la UE – 'unidos en la diversidad'.<sup>11</sup>

### 3. Retos futuros y recomendaciones

Los retos más significativos que han sido identificados de la política de inmigración del futuro son las siguientes:

En primer lugar, combatir la exclusión social – éste es uno de los grandes retos de la UE en los próximos 20 años. Más específicamente, teniendo en mente el envejecimiento de la población, asegurar que los más mayores no caigan en la exclusión social y que la solidaridad intergeneracional sea una realidad requerirá estrategias sociales complejas. El principio de trato justo e igualdad para los residentes nacionales de terceros países con ciudadanos de la UE acordado en la Cumbre de Tampere en 1999 debería continuar guiando el derecho y las políticas de la UE.<sup>12</sup>

En segundo lugar, los retos duales de la transformación demográfica de la UE que apuntan hacia un mercado en contracción (a través de la reducción de la fertilidad y la extensión de la esperanza de vida en Europa) requieren un replanteamiento serio de las políticas de la UE hacia los nacionales de terceros países. La UE debe convertirse en un

9 El artículo 151.1 TCE establece que "La Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común".

10 El artículo 22 de la Carta de Derechos Fundamentales estipula que "la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística", Carta de Derechos Fundamentales de la UE, OJ C303/01, 14.12.2007.

11 Para un análisis sobre cómo las políticas de integración de la UE se convierten en instrumentos de políticas de integración restrictivas, véase E. Guild, K. Groenendijk y S. Carrera (2009), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Hampshire: Ashgate Publishing (próximamente) y S. Carrera (2009), *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

12 Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, 15-16 de octubre de 1999, SN 200-99, Bruselas. El párrafo 21, que destacaba que "El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros. A una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un periodo de tiempo por determinar y que cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión." Véase también el párrafo 18, que establece que "La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia."

espacio más acogedor para aquéllos que buscan trabajar y contribuyan a nuestra economía.

En tercer lugar, los programas de integración cívica obligatorios sobre 'valores nacionales y europeos' implican conflictos serios a nivel de derechos fundamentales y no discriminación. Los valores impuestos (y la identidad nacional) en el contexto del derecho de inmigración a los inmigrantes para darles acceso a los derechos y libertades de la UE da lugar a varias contradicciones. Los derechos fundamentales existen para señalar los límites de los criterios oficiales que llevan a la nacionalización del inmigrante en el concepto de identidad nacional que va más allá de cualquier mandato aceptable

(proporcionado) del imperio de la ley.

En cuarto lugar, existe aparentemente un déficit grave en la provisión de derechos fundamentales en la UE, particularmente a nacionales de terceros países. Paliar este déficit de modo que los nacionales de terceros países sean acogidos en la UE y disfruten de los derechos fundamentales en un marco de igualdad exige esfuerzos conjuntos por parte de las instituciones de la UE en los próximos 20 años. Los derechos fundamentales y al protección del individuo (nacional de la UE o de terceros países) debe estar en el núcleo de la política de inmigración e integración de la UE, tal y como reconoce la Carta de la UE.

## **ANEXO\***

### *Medidas adoptadas*

1. Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals (OJ 2002 L 157/1), amended by Council Regulation (EC) No 380/2008 of 18 April 2008 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals (OJ 2008 L 115/1) [UK opted in].
2. Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality (OJ 2003 L 124/1) [UK, Ireland opted in].
3. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (OJ 2003 L 251/12).
4. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (OJ 2004 L 16/44).
5. Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (OJ 2004 L 375/12).
6. Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research (OJ 2005 L 289/15).
7. Council Recommendation of 12 October 2005 to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community (OJ 2005 L 289/26).
8. Council Decision 2006/688/EC of 5 October 2006 on the establishment of a mutual information mechanism concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration (OJ 2006 L 283/40) [UK, Ireland opted in].
9. Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General Programme Solidarity and Management of Migration Flows (OJ 2007 L 168/18) [UK, Ireland opted in].
10. Council Directive 2008/115 of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (OJ 2008 L 348/98).

### *Medidas propuestas*

1. Council Regulation extending the provisions of Regulation (EC) No 883/2004 on social security for EU citizens to third-country nationals who not already covered by these provisions solely on the ground of their nationality [COM (2007) 439, 23 July 2007].
2. Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment [COM (2007) 637, 23 Oct. 2007].
3. Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State [COM (2007) 638, 23 Oct. 2007].

\* Los autores dan las gracias al Prof. Steve Peers (Essex University) por esta tabla de medidas.