



LOS FLUJOS MIGRATORIOS: UN RETO MANEJABLE

Abdelhamid Beyuki
ATIME

1. Las migraciones Internacionales en el cambio de siglo

Los movimientos de población han estado vinculados a lo largo de la historia, a la búsqueda de mejores condiciones de vida. Es imposible separar este fenómeno de las circunstancias económicas, tanto del país de origen como del de destino.

En épocas anteriores el flujo migratorio ha sido tolerado o acogido de buen grado, por ciertos países de recepción. En la actualidad, al fenómeno de la inmigración se le ha dado la consideración errónea de "problema", considerándolo un factor potencial de futuros desequilibrios sociales.

La actitud generalizada de los actuales países de recepción es, en esencia, enfrentar el fenómeno estableciendo políticas de control estricto y restricción de las entradas, argumentando en ocasiones la defensa de los niveles de bienestar nacionales y el equilibrio del mercado laboral. Sin embargo, esta política generalizada no es la adecuada para enfrentar una situación creada por la permanencia del orden económico global, que favorece y perpetúa los desequilibrios económicos y, por ende, sociales entre los países.

El estado español no ha sido ajeno a las políticas que en materia de inmigración se han seguido en los países de su entorno. Sin embargo, el porcentaje de población extranjera en España se encuentra muy alejado de las cifras de otros países europeos, y tanto las decisiones de los sucesivos gobiernos como las distintas normas publicadas desde los años 80 -ley 7/85 conocida como ley de extranjería- han tendido a prevenir la entrada de inmigrantes en territorio español y, por ende, en el espacio de la UE.

La protección del mercado nacional de empleo y de la cohesión social ha sido utilizada -al igual que en el resto de los países de la UE- como elemento informador de las normas y decisiones de gobierno que pretenden regular el fenómeno de la inmigración.

Antes de entrar en el análisis del fenómeno y su estrecha relación con la propia realidad demográfica de los países receptores (el envejecimiento de la población, la fertilidad de la población tanto como la explosión demográfica de los países de origen, especialmente del entorno europeo ...) parece necesario un rápido recordatorio de lo que significa y de lo que es el mismo fenómeno en otros países desarrollados o en vías de desarrollo.

En un primer plano, tenemos a los EEUU, con más de 21 millones de inmigrantes provenientes de países pobres de América central y del Caribe o del sudeste asiático (las estadísticas excluyen los millones de extranjeros indocumentados). Otro polo de atracción es el norte de Europa, donde residen aproximadamente 15 millones de inmigrantes -la Europa occidental es otro polo de atracción de inmigrantes provenientes del problemático oriente europeo. Rusia representa actualmente otro ejemplo con el desmantelamiento de la antigua Unión Soviética con 8 millones de personas desplazadas en esta región.

La cada vez más restrictiva legislación en los países de tradición migratoria (EEUU, Canadá y Australia), controlando los flujos según las exigencias efectivas de la economía, ha reducido la inmigración de asiáticos hacia ellos, mientras crece hacia países de Asia: Taiwan, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur, Malasia...

En Asia, los flujos migratorios crecerán drásticamente en los próximos 10 años. Aproximadamente 500.000 personas /año buscan residencia en otros países. Los trabajadores filipinos, por ejemplo, se encuentran en 127 países del mundo. De 1975 a 1989 un total de 4,3 millones de trabajadores, abandonaron las Filipinas legalmente. El gran número de filipinos nos da una idea de la magnitud de este fenómeno en la región del este asiático. Desde luego, no es un fenómeno reciente. En 1983 ya había 3,5 millones de trabajadores asiáticos en el medio oriente.

Australia es otro polo de atracción interesante para los países del pacífico. La inmigración, en este caso, ha contribuido en gran parte al aumento de la población del país, que actualmente es de más de 17 millones (el 40% del crecimiento de la población es resultado de la migración).

África es el continente más marcado por el desplazamiento masivo de la población, generalmente refugiados por causas de la inestabilidad social y económica existente. A mi entender, no se distingue este hecho tanto de otros movimientos de población anteriormente citados. Sin embargo, el fenómeno en Africa es más agudo y complicado. En una primera fase es un movimiento fronterizo entre los países con mayor esperanza de regreso a su propia patria. Son la pobreza y las guerras los principales motivos que llevan a parte de los desplazados, en una segunda o tercera fase, a la frontera sur con Europa (el Magreb). El alto Comisionado de Naciones Unidas, Mrs. Sadako Agato, manifestó en el II Congreso mundial para la Pastoral de los migrantes y refugiados, que la mayoría de los refugiados y personas desplazadas se encuentran en las regiones más pobres del mundo, o sea en Africa: Africa subsahariana, Africa sur occidental y Africa central.

A principios y mediados de los años 90, en Africa central había más de 1,4 millones de personas desplazadas por la guerra civil y por rivalidades étnicas. A finales de 1996 1,2 millones de refugiados ruwandeses regresaron a Ruwanda. Otros 326.000 refugiados burandeses y zaireños se encontraban en Tanzania. Sólo en un campo se encontraban 500.000 refugiados tutsi-zaireños. Los refugiados tutsis inundaron los pueblos de Zaire durante el 96/97 llegando en grupos de 20.000 y 50.000.



Las migraciones internas entre países de América Latina, y no siempre entre países fronterizos, están marcadas por la situación económica de pobreza, desempleo y, en algunos de estos países, por guerras y conflictos armados. Los expertos informan que los países con mayor número de inmigrantes son Argentina y Venezuela. En Argentina existen 2 millones de inmigrantes de países vecinos frente a 900.000 emigrantes argentinos. Hay más de 2.500.000 de inmigrantes bolivianos repartidos entre los países de América Latina.

En cuanto a la emigración hacia el Norte, en especial hacia EEUU, más de 25 millones de latinoamericanos, especialmente de Centro América. De entre los países latinoamericanos, México es el que más emigrantes envía al Norte. En 1996 había 6.7 millones de mexicanos residentes en EEUU. En los últimos diez años, se estima que 3,5 millones de personas entraron a EEUU, de forma irregular, y 10,7 millones de forma legal.

A grandes rasgos, y sin ánimo de comparar, pero sí de invitar a la reflexión, querría con estos datos generales y muy amplios entrar al tema que me trae a este debate, relacionado especialmente con el fenómeno migratorio en Europa y en concreto en España como frontera sur de la UE. Por ello es de interés (con los datos anteriores y previamente citados), recordar que Europa sólo alberga un 5% de los refugiados del mundo -inmigrantes aparte-. Una situación ésta que merece una ilustración con dos ejemplos tan significativos como dispares: 700.000 refugiados bosnios se trasladan en su mayoría a Alemania entre 1992 y 1997, mientras en Pakistán -un país pobre- se concentran 3 millones de afganos (cifra que tiende a duplicarse a partir del 11 de septiembre y el comienzo de la operación "Justicia Duradera").

He creído necesario situar esta parte de la problemática en el contexto global de los movimientos migratorios y de refugio que caracterizaron el pasado, y que siguen caracterizando nuestro Planeta. En este momento el fenómeno tiene mucho más importancia una vez rotos los esquemas y equilibrios que dominaron las relaciones internacionales hasta la caída de un bloque, y ahora con el dominio de otro en un nuevo/viejo orden mundial.

2. La ordenación de los flujos migratorios y el cruce de fronteras en el marco de la UE

Los países de la UE no han podido hasta el momento resolver su actuación frente al fenómeno migratorio de una forma que pueda satisfacer su peculiar situación de necesidad de mano de obra, fruto del envejecimiento de su población, y a la vez controlar u ordenar el flujo migratorio estableciendo políticas de control estricto y restricción de entradas, argumentando casi siempre razones de defensa de los niveles de bienestar social, de equilibrio del mercado laboral, además del de la cohesión social.

Es cierto que hay una crisis de "identidad" que es la base de esta paradoja europea. Me refiero al viejo y caduco concepto de identidad.

De una parte, el envejecimiento de la población supone un grave peligro para la supervivencia "de El Dorado europeo" y una amenaza a todo el sistema actual del bienestar social. Por otro lado, la solución que ofrecen los flujos migratorios amenaza lo que los gobiernos europeos dan por cohesión social y que es equivocadamente el mismo bienestar social y prosperidad que los esquemas de análisis generalizados en Europa entienden como derecho exclusivo de los autóctonos y, de forma transitoria, de los inmigrantes.

Es un conflicto de conceptos y de realidades que llevará tarde o temprano a asumir un nuevo concepto de ciudadanía o, al contrario, al desmoronamiento del actual sistema tan cacareado del bienestar.

Es imposible aspirar a corregir un desequilibrio demográfico, fruto del envejecimiento de la población, y mantener el bienestar social aprovechándose del joven y fresco movimiento migratorio, sin renunciar al viejo concepto de ciudadano europeo, antes nacional.

El informe de la Comisión del 23 de febrero de 1996, sobre la situación demográfica en la UE, marca como objetivo facilitar una perspectiva a medio y largo plazo de las principales cuestiones relativas a la evolución de la población europea, y, por tanto, pretende realizar un primer balance comunitario del proceso de envejecimiento.

El mencionado informe de la Comisión considera el crecimiento demográfico de la Unión como de lento. Dice en el apartado de contenidos: "...si se produce una inmigración moderada y se mantienen las recientes tendencias de fertilidad, la población podría incluso disminuir". El aspecto más notorio de la demografía comunitaria es el aumento acelerado de la relación numérica entre las personas de más edad y los más jóvenes. Como consecuencia de la disminución de la fertilidad y del envejecimiento de la población, el saldo migratorio tendrá cada vez más importancia en el crecimiento demográfico de la Unión. De otra parte, los riesgos o efectos de la disminución demográfica que conlleva el envejecimiento de la población son sumamente preocupantes, los cuales el citado informe de la Comisión resume en tres principales:

- Una diferencia creciente entre los ingresos de los pensionistas y los ingresos de los trabajadores.
- Riesgo de exclusión social de algunos futuros jubilados debido a la actual precariedad del empleo.
- Debilitamiento de las redes de relaciones interpersonales, lo cual, añadido a las dificultades de integración social o de autonomía, modifica considerablemente las necesidades de muchas personas de edad avanzada en materia de vivienda o de asistencia.



Esta preocupación notoria y muy visible en el debate político de la Unión y en sus informes no ha sido capaz de hacer cambiar el miedo de sus países por una apuesta más realista, menos nacionalista y más acorde con la realidad y el futuro de la región. En otro extremo, y lejos de una simple estrategia de ordenación de los flujos migratorios, la resolución del 27 de mayo de 1999 crea un sistema de alerta rápida para la transmisión de información relativa a la inmigración clandestina y a las redes de pasadores de fronteras en el seno del CIREFI. Lo que preocupa en la iniciativa no es el contenido aparente de combatir las mafias y ordenar los flujos, sino la filosofía que lo mueve.

En el contenido del mismo se marcan objetivos, como es el fomento de intercambio rápido de información en materia de repatriación (país de destino, empresas de transporte, tarifas, etcétera).

El CIREFI (Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de cruce de fronteras e inmigración) no es por tanto el mecanismo (teniendo como base los objetivos que lo llevaron a su creación) más idóneo para tratar el fenómeno migratorio como el cauce de crecimiento y desarrollo para la regulación. La regulación en este caso no puede -ante la problemática demográfica europea- sólo basarse en su adaptación al actual concepto de la UE, sino que debe también adaptar la UE sus conceptos de existencia, desarrollo y ciudadanía a este nuevo ciudadano, creador de riqueza y portador de valores.

Es muy notoria la contradicción y el contraste que caracterizan las intenciones y deseos de los estados de la Unión, reflejados en las resoluciones de su presidencia, por un parte, y en las políticas nacionales de cada país, por otra. Estas últimas, las veremos más tarde cuando hable del caso de España. Y por esto mismo, antes de pasar al "modelo español", es de interés repasar como ejemplo las conclusiones de la presidencia 6/16 publicadas en el Boletín de la UE de 10/99 sobre gestión de flujos migratorios.

En ellas se advierte a los estados miembros sobre la necesidad de que se gestionen de forma más eficaz los flujos migratorios en todas sus etapas; pide que se desarrollen en estrecha cooperación con países de origen y de tránsito campañas de información sobre las posibilidades reales de inmigración legal, y que se impida toda forma de trata de seres humanos.

El Consejo europeo insiste sobre medidas de persecución y de lucha contra la inmigración ilegal, a la vez que pide más esfuerzo en materia de cooperación y de asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo, además de instar a que se adapten legislaciones que prevean sanciones rigurosas para este delito que denomina como grave.

Esta línea de actuación marcada por el Consejo europeo es suficiente para comprender el grado de la paradoja en la supuesta política europea, en un tema estrechamente relacionado con el otro gran desafío, el demográfico, que "amenaza" el futuro del bienestar de los ciudadanos de la Unión. Un futuro salvable con los extracomunitarios, pero sin que repercuta -según los deseos de los actuales gobiernos- sobre ellos.

A esta paradójica contradicción de conceptos e intereses, hay que añadirle la parte referente al respeto de los derechos humanos, como son los derechos fundamentales de las personas, y otros temas, como son el cierre de las fronteras y la propia política migratoria, incluyendo la legislación. (Esto lo veremos a continuación más específicamente tratado en el apartado dedicado al caso español).

3. Los flujos migratorios y la crisis del sistema de cierre de fronteras en España

En España, los expertos estiman que serán necesarios flujos migratorios. Calculan que serán necesarios cien mil trabajadores anuales en ciclos de bonanza. La necesidad de mano de obra comienza a ser notable en sectores como la construcción o el turismo. Según ASAJA (Asociación de Agricultores de Andalucía), en la agricultura hay un déficit de un millón de jornaleros al año. Todos los analistas económicos, consideran que el envejecimiento de la población hará necesaria y urgente una inmigración masiva en la próxima década.

El envejecimiento constante de la población española ha comenzado a hacerse notar en algunos sectores de la industria y los servicios, y amenaza a medio plazo el equilibrio de una economía en la que habrá cada vez menos cotizantes y más beneficiarios de sistemas de protección social, como las pensiones o la sanidad.

La escasez de población en edad de trabajar coincide con las fuertes corrientes de migración hacia los países ricos, quienes desde hace décadas han empezado a transformar la fisonomía de otras sociedades europeas. El número de extranjeros no comunitarios que residen legalmente en España equivale al 0,7% de la población, una tasa sensiblemente inferior a la de Alemania (6,6%), Suecia (4%) ó el Reino Unido (2%).

Según las estadísticas del INE, a finales de 1997 residían en España casi 610.000 extranjeros. De estos, 290.000 procedían de Europa; 142.000 procedían de África y 127.000 procedían de América Latina.

A principios de esta década, en 1991, se incorporaron al mercado de trabajo unas 660.000 personas. En el año 2001 serán 380.000. La evolución de la población provocará a corto plazo que las incorporaciones al mercado de trabajo sean menores que las salidas, y la actual tendencia demográfica provocará, en torno al año 2005, que el desempleo haya dejado de ser un problema, al menos en su actual magnitud.

Según Josep Oliver, catedrático de economía aplicada de la UAB: "probablemente se producirá una necesidad de inmigración intensa hacia los años 2006/7 y por ello hay que hacer una reflexión seria sobre cómo encarar la inmigración en un país que aún no parece preparado para asumir un flujo de personas procedentes de culturas diferentes que van a ser necesarias" (sic).



Un análisis del BBV también coincide con el de los economistas, que estiman que en las próximas décadas serán necesarios cupos de inmigración de hasta 100.000 personas/año.

Está bastante claro que los flujos migratorios son fuente de mano de obra necesaria para mantener el equilibrio económico y el estado de bienestar social, a la vez que es un elemento de preocupación en materia de seguridad y control fronterizo. Es obvia la preocupación por ordenar el fenómeno, sin embargo, es incomprensible tanto el mantenimiento de mecanismos de control basados sobre conceptos de protección de la cohesión social, como llevar la preocupación por el control a extremos poco respetuosos con los derechos humanos, tales como confundir el control de fronteras con un sistema de cierre hermético de las mismas y recortes sustanciales de los derechos fundamentales de los residentes regulares, y de forma mucho más discriminatoria si se trata de irregulares de larga duración y con arraigo suficiente. Todo esto dicho en un momento -insisto- en que persiste la amenaza del envejecimiento de la población autóctona y la imperiosa necesidad de mano de obra extranjera.

En España fueron los empresarios agrícolas los primeros que manifestaron que no disponían de mano de obra necesaria para las campañas agrícolas. Al principio se trataba de necesidades puntuales de temporada, pero actualmente aparecen muchas más voces empresariales llamando la atención de esta necesidad, y no precisamente de trabajos de temporada. Empresarios y organizaciones patronales del metal y la construcción están demandando la entrada de más inmigrantes para cubrir sus necesidades.

La fase de desarrollo económico en la que Europa está inmersa en los inicios de la presente década está planteando unas necesidades de mano de obra a cubrir por inmigración extranjera cada vez más diversificada.

Los sectores y empresas que plantean estas demandas en España ya no son sólo aquellos que buscan la mano de obra barata, moviéndose en la economía sumergida, es decir, empleando inmigrantes en situación irregular; y por tanto, el sistema que ha estado vigente, caracterizado por la entrada irregular de los inmigrantes, ya no es suficiente para resolver las actuales demandas. Además a este desarrollo económico, se le está uniendo ya una tendencia demográfica que multiplicará en un futuro muy próximo las necesidades de inmigración laboral.

A propósito de estas tendencias demográficas, la OCDE ha señalado que sólo la inmigración podrá solventar el problema en las próximas tres décadas -especialmente a partir del 2000- cuando las generaciones del *baby boom* comiencen a jubilarse y el envejecimiento de la población pueda hacer insostenible el mantenimiento de las pensiones y los sistemas de salud.

La inmigración extracomunitaria puede paliar este problema pero, en todo caso, requerirá determinadas condiciones para que su efecto sea más positivo. La sociedad debe recibirla con ganas de integrarla socialmente y prepararla para el propio sistema productivo.

No es suficiente con que los inmigrantes lleguen en edad de trabajar. Se requiere que se invierta en su formación y en su integración social, algo que los gobiernos europeos no parecen tener muy claro y mucho menos el gobierno español.

Se requiere, pues, de entrada, perder el miedo a los flujos relativamente altos de inmigración que van a necesitarse.

Los estudios anteriormente citados, sobre la imperiosa necesidad de la inmigración extracomunitaria para paliar el problema de disminución de fertilidad y el envejecimiento de población, no son desde luego incuestionables, ni sus conclusiones son definitivas. Pero sus mismos autores nos indican, normalmente, el carácter relativo de sus previsiones. Sin embargo, no deja de sorprendernos lo poco que influyen en la política migratoria de los países de la UE; y es mucho más sorprendente aún el discurso actual del gobierno español y el notorio endurecimiento de la legislación española en materia de inmigración.

Pero tanto el carácter relativo de las previsiones de todos los estudios sobre población, como el de la discusión sobre la veracidad de las necesidades inmediatas de mano de obra inmigrante, planteadas en algunos países por los empresarios, deben alejarnos del reconocimiento de lo que ya es poco discutible: que en un futuro próximo los más interesados en el incremento de los flujos de inmigración van a ser los países europeos receptores.

Aquí es donde está la crisis del sistema de cierre de fronteras: las necesidades de mano de obra actuales, y más aún las futuras, no concuerdan con las políticas restrictivas de los gobiernos. Estos mantienen cerrados los cauces legales para la inmigración laboral; y sus esfuerzos por reprimir la inmigración irregular y la lucha contra las organizaciones delictivas que actúan en este terreno son cada vez mayores, al tiempo que también crecen las necesidades de una mayor entrada de inmigrantes. Más pronto que tarde será necesario reajustar el sistema y abordar el reto que esta contradicción plantea: la organización de la entrada de inmigrantes sustituyendo viejos conceptos de *ciudadanía* y abordando otros conceptos en Europa de los ciudadanos, así como abandonar los esquemas que hasta hoy se manejan como base de la supuesta política migratoria, y la legislación que conlleva.

Es curioso observar cómo en un panorama como el expuesto, el Gobierno español reformó la recién aprobada Ley 4/2000, limitando las posibilidades de reagrupación familiar al referirse sólo al cónyuge, descendientes o padres, y al exigirse un período previo de residencia del reagrupante.

También se endurecen con el proyecto de reforma de esta Ley los requisitos de la llamada regularización permanente, eliminando la posibilidad de que la normativa prevea un mecanismo permanente para regularizar a los extranjeros con especial arraigo en España. Y más curioso es el Título III, que vuelve a sancionar con expulsión la estancia ilegal, en tanto que deja de sancionarse la entrada ilegal en España. En virtud de la misma, los extranjeros interceptados fuera de los



puestos fronterizos, entrando en España de forma irregular, serían inmediatamente expulsados, sin necesidad de expediente de expulsión y sin las garantías de la figura del retorno.

La legislación española en especial, y la europea en general, es contradictoria con las necesidades de inmigración, pero cabe la esperanza de un pronto cambio de actitud en beneficio propio y del futuro de los ciudadanos de la UE. Pero la campaña de imagen promovida por el Gobierno español contra los inmigrantes para ganar votos y argumentando como excusa sus intenciones de cambio de política, exagerando la llegada de la inmigración irregular, empleando a veces de forma exagerada términos como *avalancha* e *invasión*, tendrá sin duda consecuencias gravísimas sobre la convivencia en un futuro que augura posible con la presencia de más inmigrantes, o mejor dicho, de *más ciudadanos europeos* de distintas procedencias étnicas y culturales.

La contradicción desde luego es notoria, y no parece ni de pronta ni de fácil solución.

4. Políticas de inmigración en la Agenda Europea

El actual Gobierno español argumenta el endurecimiento de la norma reguladora de extranjería con los compromisos europeos en políticas de inmigración. Fueron éstos los argumentos esgrimidos por el ejecutivo para llevar a cabo la reforma de la Ley4/2000 (contrareforma de la Ley de extranjería). Esta argumentación en realidad no es del todo cierta al ser establecido que la vía comunitaria sólo puede desarrollarse en asuntos que, de acuerdo con el tratado de la Comunidad Europea, han sido transferidos por los Estados a las instituciones comunitarias.

Si es verdad que el proceso de transformación de la Unión Europea ha experimentado un gran desarrollo, asumiendo las instituciones europeas cada vez más competencias en esta materia, sin embargo, hasta el momento, este desarrollo, que encuentra su culminación en el Tratado de Amsterdam (1999), no ha supuesto la conversión de la inmigración en un asunto de interés común de los Estados miembros, y para mayor aclaración veamos cómo fue el desarrollo de esta materia.

Aunque el Tratado de Roma de 1957 establece la libre circulación, su desarrollo, con medidas legislativas concretas, no se vio seriamente impulsado hasta mitad de los años ochenta (en 1987 entró en vigor el Acta Única europea que estableció el mercado único), pero ni siquiera entonces se consiguió un desarrollo suficientemente efectivo en lo que se refiere a la libertad de circulación de las personas y supresión de las fronteras internas, y hasta muy recientemente no se han otorgado poderes a las instituciones comunitarias en temas relacionados con el control de las fronteras y la inmigración extracomunitaria.

Es obvio que asuntos como la inmigración siguieron siendo competencia de los Estados miembros; y los acuerdos en esta materia se han mantenido en el marco de la vía intergubernamental

que escapa de cualquier control de las instituciones europeas (la Comisión Europea, el Parlamento europeo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas....).

Con el Tratado de Maastricht, que entró en vigor en noviembre de 1993, se dio un pequeño paso hacia la vía comunitaria en los asuntos relacionados con la inmigración, pero la vía intergubernamental siguió siendo prioritaria.

En Maastricht se creó la Unión Europea sobre la base de lo que se han llamado los tres pilares. El primero es la Comunidad Europea, y en él rigen las instituciones comunitarias; los otros dos pilares son de cooperación intergubernamental, los asuntos de la inmigración y el asilo quedaban dentro del tercer pilar, y por tanto sólo el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de los países de la UE es competente en esos asuntos. Será con el Tratado de Amsterdam, en vigor desde mayo de 1999, con el que se producirá la comunitarización de estos temas.

Fue en Amsterdam cuando los países de la Unión deciden trasladar buena parte de los asuntos de justicia e interior del tercer al primer pilar, es decir, comunitarizar, entre otros, los temas relativos a las políticas de inmigración y de asilo.

El derecho comunitario pasa de esta forma a ser de aplicación en inmigración y asilo, y la Comisión empieza a tener con este paso la iniciativa para desarrollar acuerdos o medidas legislativas. También los tribunales europeos pueden ser competentes en estos asuntos... etc,..., pero para ello se establecen unos plazos y unas limitaciones: en los primeros 5 años y a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (abril del 2004), el Consejo adoptará medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas, y otras en materia de asilo e inmigración; si bien, en ese primer plazo el procedimiento decisorio aún no será plenamente el comunitario: el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión o de un estado miembro (art. 67 del Tratado de Amsterdam): Pasados esos cinco años, sólo será propuesta de la Comisión, no se requerirá unanimidad y habrá codecisión con el Parlamento europeo. Se mantendrán limitaciones que incluyen restricciones al tribunal de justicia de la Comunidad europea para intervenir en asuntos de inmigración y asilo.

Más tarde el Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) tenía como objetivo la armonización de las políticas de inmigración y asilo y en él se planteó la necesidad de llegar a una política común en cuatro aspectos:

1. Elaboración con los países de origen de la inmigración y la lucha contra la pobreza y mejora de la situación de los derechos humanos (sin concretar nada al respecto).
2. La creación de un sistema europeo de asilo y en él se señala que la Comisión deberá hacer propuestas para establecer normas comunes de procedimiento y definir las condiciones mínimas comunes de acogida.



3. El desarrollo de una política unificada de integración de los residentes extracomunitarios, concediéndoles derechos y exigiéndoles deberes comparables a los de los ciudadanos de la Unión.
4. La gestión de los flujos migratorios, centrandó todas las decisiones en el control de "la inmigración ilegal", el control de las fronteras y la colaboración de los países emisores de la emigración.

A pesar de lo muy poco que concreta el documento de conclusiones de Tampere, viene a afirmar la necesidad de establecer una normativa común sobre los aspectos anteriormente mencionados, así como insta a la Comisión a que haga propuestas concretas. Es, sin duda, un documento de intenciones y no de una normativa sobre inmigración, y por esto precisamente es una prueba más de que la normativa europea de inmigración está pendiente de hacer, y por tanto no existe.

Es verdad que ha habido decisiones que han puesto en discusión temas como la reagrupación familiar y anuncios de nuevas propuestas (todas marcadas con un calendario que comienza en el 2004).

La normativa europea está entonces por comenzar a hacerse, y por tanto no hay nada que obligó realmente al estado español a modificar la Ley 4/2000, salvo, quizá, la fiebre restrictiva que padecen desde hace tiempo los gobiernos europeos, que les hace tener la visión de que todo se derrumbaría si alguno se presta a una política más aperturista en esta materia o, simplemente, más acorde con los derechos humanos de lo que las democracias europeas hacen alarde en otros terrenos.

La última conclusión que puede extraerse, en los inicios de la presente década, es que las políticas de inmigración practicadas hasta el momento son un auténtico fracaso. Lejos de servir para controlar los flujos de entrada, sólo han servido para perder por completo el pretendido control y además dificulta severamente la integración social de los inmigrantes.

Es paradójico ver cómo se alejan estas políticas restrictivas de la realidad por lo que se refiere a las necesidades de inmigración de la sociedad y la economía europeas. Mientras los gobiernos se gastan grandes cantidades de dinero en intentar frenar la entrada irregular de inmigrantes, todo el mundo reconoce la importante contribución que éstos han hecho a la sociedad de acogida; así como importantes sectores de la economía reclaman un mayor cupo de inmigrantes necesarios para la economía y el futuro del estado del bienestar.

La única propuesta que cabe en este contexto, y visto el fracaso de las políticas restrictivas, consiste en plantearse, en primer lugar, la apertura urgente de vías legales accesibles para la inmigración laboral; en segundo lugar, en eliminar las situaciones de irregularidad, otorgando la residencia legal a todos los inmigrantes; y en tercero, en equiparar los derechos de las personas inmigradas con los del resto de la ciudadanía como condición básica para su integración social.

La Ley 8/2000, en vigor actualmente en España, se caracteriza precisamente por no facilitar estos tres elementos que hemos señalado como necesarios para una nueva política de inmigración. Otros aspectos necesarios en una supuesta política europea de inmigración tienen que ver, sin duda, con el propio concepto de ciudadanía y sociedad que se pretende construir en el seno de la Unión Europea. Sería éste, precisamente, uno de los aspectos que habría que desarrollar, y sin duda merece una aproximación propia en un momento en el que este tema empieza a resucitar cada vez más fantasmas de la Historia.

5. Bibliografía

- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo*. COM (2000) 757 final del 22 de noviembre de 2000.
- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión para las personas a las que se concede asilo*. COM (2000) final, de 22 noviembre de 2000.
- *Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación 2001-2006*: (COM 82000) 649 (adoptada en octubre de 2000).
- *Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*: (Directiva 2000/43. DO L 180 19/7/2000, adoptada en junio 2000).
- *Directiva sobre la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas* (Propuesta de la Comisión: Mayo de 2000).
- *Directiva sobre las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo* (Propuesta de la Comisión: antes de Marzo de 2001).
- *Directiva sobre las formas de protección subsidiarias que ofrezcan un estatuto adecuado* (Propuesta de la Comisión: segundo semestre de 2001).
- *Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (presentada en diciembre de 1999)*: versión modificada en octubre de 2000.
- Pajares, Miguel, "Políticas de Inmigración y compromisos europeos", en *Revista de Ciencias Sociales* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Pontificia de Salamanca (Octubre de 2000).
- *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad*: COM (98) 394 final (presentada en 1998).