

"LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN"

1. Introducción

En el presente trabajo se realizará un estudio de la política comunitaria de inmigración. Se intentará un acercamiento a las cuestiones más actuales que plantea sin la pretensión de abarcar a todas ni agotarlas.

La Unión Europea es un proyecto ambicioso y abierto de integración que ha ido más allá de los fines económicos. Sus objetivos se han visto ampliados en la medida en que los Estados miembros le han ido atribuyendo más competencias, complejizando sus mecanismos y sumando nuevos desafíos. Uno de estos, es el de los movimientos migratorios.

En el año 1997 a través el Tratado de Ámsterdam, la cuestión de la inmigración comienza a ser competencia de la Unión Europea. Se trata de una comunitarización de la materia de extranjería que se vincula a la libre circulación de personas.

Durante el Consejo Europeo de Tampere del 15 y 16 de octubre de 1999, los jefes de estado y de gobierno de la Unión Europea decidieron crear una política de inmigración común. Después, en los Consejos Europeos de Laeken del 14 y 15 de diciembre de 2001 y de Sevilla, celebrado los días 21 y 22 de junio de 2002, se insiste en la necesidad de fijar normas para establecer un programa comunitario respecto a la inmigración y al asilo.

En junio de 2003 el Consejo Europeo de Salónica invitó a la Comisión a presentar un informe anual sobre migración e integración en Europa para ordenar a escala de la Unión Europea los datos sobre migración y las prácticas y políticas de inmigración e integración. (1)

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada solemnemente el 7 de diciembre de 2000. Aunque sin fuerza jurídica vinculante todavía, de su catálogo de derechos se deduce que todas las libertades reconocidas se predicán también para los extranjeros.

Hay que mencionar especialmente que los Estados miembros son parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos(2) y que en su territorio los extranjeros gozan con los derechos que la Convención les reconoce.

En 1985 los países Alemania, Francia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo firmaron el Acuerdo de Schengen y posteriormente el Convenio de aplicación de dicho acuerdo en 1990. El "Espacio Schengen" se extendió poco a poco a casi todos los Estados miembros, excluidos el Reino Unido e Irlanda. Los Acuerdos Schengen tuvieron por objeto fundamental la supresión de los controles de las personas en las fronteras interiores de dichos Estados y el fortalecimiento de la cooperación policial, aduanera y judicial.

Más adelante, se diseñará el Programa ARGO relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración de la Unión Europea. El mismo ha sido adoptado por el Consejo Europeo el 13 de junio de 2002 a

través de la Decisión 2002/463/CE que, a su vez, ha sido modificada por la Decisión 2004/867/CE del 13 de diciembre de 2004.

En la actualidad, la inmigración es un fenómeno en expansión que afecta a todos los países de la Unión Europea. Sin embargo, sus dimensiones, la intensidad de flujos, las formas de llegada al país y las características de los inmigrantes presentan importantes diferencias en cada uno de los países miembros.

No todos los países miembros de la Unión Europea poseen la misma experiencia respecto al tratamiento del fenómeno migratorio. Estados como Francia, Alemania, el Reino Unido, Bélgica y Holanda, han recibido a lo largo de los últimos cincuenta años importantes cantidades de inmigrantes. Mientras que otros estados como España, Italia, Portugal, Irlanda y Grecia han pasado de ser países de emigración a ser de inmigración.(3)

En el último apartado de este trabajo, se analizará el marco jurídico de la inmigración en España. Además, se tendrá en cuenta el denominado "Programa GRECO", el Programa Global de Coordinación de la extranjería y la inmigración en España, aprobado en diciembre del año 2000.

(1)Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo, COM (2003) 336 final, de 6 de junio de 2003.

(2)Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950, para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

(3)Consejo Económico y Social, Informe 2/2004, La inmigración y el mercado de trabajo en España, Sesión del Pleno de 28 de abril de 2004, Madrid, mayo de 2004, p. 73.

"LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN"

2. La Unión Europea

2.1 El Tratado de Amsterdam

El Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, aborda por primera vez en el ámbito de la Unión Europea la regulación de la inmigración y del asilo, conocido como el primer pilar.

El artículo 2 del TUE Ámsterdam establece un "espacio de libertad, seguridad y justicia". Para conseguir este espacio, se instauraron medidas respecto al control de fronteras exteriores que están en los arts. 61 a 69 del Título IV del TCE Ámsterdam bajo el título "Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas".

Se puede decir que el Tratado de Ámsterdam regula por primera vez en la Unión Europea el fenómeno migratorio, que ha sido comunitarizado, teniendo las acciones que se adopten a partir de su entrada en vigor, vinculación jurídica para los Estados miembros. Sin embargo, nos topamos con las diferencias que existen entre unos y otros Estados miembros y las dificultades en avanzar en la construcción europea (4).

No existe ninguna norma comunitaria que contenga un régimen general de extranjería. Según lo establecido en los arts. 61 a 69 del TCE existen una serie de normas de carácter sectorial, pero la normativa básica del régimen de la extranjería sigue siendo competencia de los Estados. Si bien, las diferentes normativas estatales deben, a su vez, estar sujetas a un proceso de armonización como resultado de la colaboración intergubernamental entre Estados (5).

(4)PÉREZ GÓMEZ, Manuel, "La libre circulación de personas y sus límites: asilo e inmigración en el territorio de la Unión Europea en La Unión Europea: El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el 2004, Universidad Francisco de Vitoria, 2004, pp. 46 y ss.

(5)Federación Iberoamericana de Ombudsman, Migraciones, Primer Informe sobre Derechos Humanos, Editorial Dykinson, Madrid, 2003, p. 60.

"LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN"

2. La Unión Europea

2.2 Los Consejos Europeos

En este apartado van a ser comentados algunas de las más recientes actuaciones legislativas europeas, cuyo origen se encuentra en las pautas marcadas por los Consejos Europeos de Laeken - celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001 - , de Sevilla - celebrado los días 21 y 22 de junio de 2002 y de Salónica - celebrado los días 19 y 20 de junio de 2003 - en los que, en continuidad con lo acordado en la reunión europea de Tampere celebrada el 15 y 16 de octubre de 1999, el asilo y la inmigración fueron materias a las que se prestó especial atención.

La reunión del Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999, trató la cuestión de la inmigración y los refugiados. Fue poco más que un catálogo de buenas palabras e intenciones, ya que hubo poco compromiso en acciones definidas. Se aconsejó realizar contactos con los países que enviaban inmigrantes, animándoles a combatir la pobreza y respetar los derechos humanos. Se propuso crear un sistema de asilo común europeo a largo plazo, en el que se respetase el derecho a buscar asilo. Los no-ciudadanos de la Unión Europea que residan legalmente en Estados miembros tendrían que tener derechos y obligaciones "comparables a" los de los ciudadanos de la Unión. Debería haber una política común sobre visados; la inmigración ilegal tendría que ser atajada en sus orígenes, e imponerse severas sanciones a quienes sean traficantes de personas.

Parece dudoso que las aspiraciones manifestadas en Tampere vayan a realizarse alguna vez. Sin embargo, en noviembre de 1999 la Comisión Europea publicó tres propuestas para combatir la discriminación racial en virtud de lo que establece el artículo 13 del Tratado de Amsterdam. Estas propuestas eran: (i) una directiva exigiendo a los Estados miembros que impidan la discriminación ilegal en el trabajo o en la enseñanza en función de la raza, el origen étnico, a la religión, la discapacidad, la edad o la orientación sexual; (ii) otra directiva exigiendo que los Estados miembros impidan la discriminación ilegal en cualquier área de la vida, dirigida contra cualquiera, sean ciudadanos de la Unión Europea o de terceros países, en función de la raza o del origen étnico, y (iii) un programa de acción, a desarrollar entre 2001 y 2006, para consolidar una acción práctica de los Estados miembros para fomentar la igualdad racial en todas las áreas cubiertas por cada directiva. De adoptarse estas propuestas, se estaría dando un gran paso hacia la implementación del artículo 13 TCE. (6)

Aunque en el seno de la Unión Europea se declara constantemente que una de las preocupaciones en este terreno es la integración de los inmigrantes que residan legalmente en ella, las actuaciones se proyectan prioritariamente sobre la consecución de fronteras exteriores seguras y de lucha contra la inmigración ilegal, implicando a los países de los que provienen esos sin papeles, con los que se quiere asegurar la colaboración en ese control de fronteras y la readmisión de sus propios nacionales presentes ilegalmente en un Estado miembro. (7)

Específicamente, en el Consejo Europeo que se celebró en Sevilla esta materia recibió un tratamiento más extenso. Las conclusiones de la reunión de Sevilla son las siguientes:

"Una vez que se hayan agotado sin resultado los mecanismos comunitarios existentes, el Consejo podrá constatar, por unanimidad, una falta injustificada de colaboración por parte de un tercer país en la gestión común de los flujos migratorios. En tal caso, el Consejo podrá adoptar, de conformidad con lo dispuesto en los tratados, medidas o posiciones en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y de las demás políticas de la Unión Europea, dentro del respeto de los compromisos contraídos por la Unión y sin menoscabo de los objetivos de la cooperación para el desarrollo." (8)

En la cumbre del Consejo Europeo de Salónica, celebrado el 19 y 20 de junio de 2003, las conclusiones fueron, en primer lugar, que el desarrollo de una política común incluye la armonización en materia de la documentación solicitada para los nacionales de terceros países, unificación de pasaportes de los ciudadanos de la Unión Europea y de los sistemas de información.

En segundo lugar, garantizar la continuidad de la acción comunitaria en la gestión de fronteras exteriores mediante la fijación de prioridades y el establecimiento de un marco. En concreto, la necesidad de crear nuevos mecanismos institucionales para mejorar la cooperación operativa en la gestión de las fronteras exteriores y la adopción del instrumento jurídico adecuado para crear una red de funcionarios de enlace de inmigración en terceros países, antes de finales de 2003.

En tercer lugar, aplicación de una política común relativa a la repatriación de residentes ilegales.

Por último, planteamiento global integrado, general y equilibrado de diálogo y acción con terceros países en el ámbito de las migraciones. En base a los siguientes criterios:

- a) Participación en instrumentos internacionales en este ámbito (convenciones sobre derechos humanos, convención sobre el Estatuto del refugiado...);
- b) Cooperación de terceros países en la readmisión/repatriación de sus nacionales y de nacionales de terceros países;
- c) Esfuerzos realizados en el control de las fronteras y la interceptación de inmigrantes ilegales;
- d) Lucha contra la trata de seres humanos;
- e) Cooperación en la política de visados.

El resumen de los puntos allí tratados, nos permite observar como la política de gestión de flujos es la gran ausente. Detrás de este tipo de propuestas se esconde una política de "contención" que se caracteriza por su falta de planificación respecto a los emigrantes que puedan ser "interesantes" desde el punto de vista laboral.

(6)DUMMETT, Michael, Sobre inmigración y refugiados, ç Ediciones Cátedra, Madrid, 2004, pp. 164 y ss.

(7)PEÑA, Salomé, "Nota a la presente edición" en Inmigrantes: Una aproximación jurídica a sus derechos, De Lucas, Javier y otros, Valencia, 2003, p. 10.

(8)Conclusiones de la presidencia, Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002, punto III: "Asilo e inmigración", apartado 36.
http://europa.eu.int/european_council/conclusiones/index_es.htm

(9)GARCIA AÑÓN, José, "Políticas migratorias de la Unión Europea y migración andina: las garantías de los derechos" en Revista Aportes Andinos, número 7, octubre de 2003, pp. 3 y ss.
<http://www.uasb.edu.ec/padh/revista7/articulos/jose%29garcia.htm>

"LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN"

2. La Unión Europea

2.3 Los Acuerdos de Schengen

El 14 de junio de 1985 la República Federal de Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos firmaron el Acuerdo de Schengen (localidad situada en Luxemburgo) relativo a la Supresión Gradual de los Controles en las Fronteras Comunes de las Partes Contratantes.

El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen para la aplicación del Acuerdo de Schengen se firmó el 19 de junio de 1990. En él se regulan las medidas compensatorias destinadas a garantizar un espacio único de seguridad y justicia tras la desaparición de los controles en las fronteras interiores de los Estados participantes. En concreto se trata de:

- " la unificación de las disposiciones relativas a la entrada y estancias de corta duración de extranjeros en el "espacio Schengen" (visado uniforme Schengen);
- " asilo (determinación del Estado miembro competente para la solicitud de asilo);
- " medidas contra el tráfico transfronterizo de drogas;
- " cooperación policial (persecución) y cooperación de los Estados Schengen en materia judicial.

El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen entró en vigor el 1 de septiembre de 1993, la aplicación práctica de las disposiciones concretas no pudo efectuarse, sin embargo, antes de haberse cumplido los requisitos jurídicos y técnicos necesarios al efecto (por ejemplo el establecimiento de bancos de datos y las correspondientes autoridades de protección de los mismos). De allí, que la verdadera "entrada en vigor" tuviera lugar el 26 de marzo de 1995, primero entre las Partes del Acuerdo de Schengen y España y Portugal.

Desde 1995, Italia, Grecia, Austria, Dinamarca, Finlandia y Suecia se sumaron al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, que en los tres Estados nórdicos entró en vigor el 25 de marzo de 2001. Con los miembros de la Unión Nórdica de Pasaportes no pertenecientes a la Unión Europea (Noruega e Islandia) se concertaron sendos acuerdos de cooperación Schengen en 1996. También estos dos Estados aplican desde el 25 de marzo de 2001 cabalmente el conjunto de las disposiciones de Schengen.

Sin embargo, todo Estado miembro de la Unión Europea podrá convertirse en parte del territorio de Schengen.

Actualmente, entre los países anteriormente nombrados, se aplican las siguientes medidas:

- " supresión de los controles de personas en las fronteras interiores, en particular la supresión de obstáculos y restricciones a la circulación en los pasos fronterizos de carretera en las fronteras interiores (excepto en Grecia);
- " introducción y aplicación del régimen de Schengen en los aeropuertos y aeródromos;
- " realización de los controles en las fronteras exteriores y medidas destinadas a mejorar la seguridad de dichas fronteras;
- " política común en materia de visados;
- " lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas;
- " responsabilidad en materia de asilo;
- " ejecución de las solicitudes de asistencia judicial internacional. (11)

El sistema Schengen representa el punto de partida de la intervención comunitaria para hacer desaparecer los controles sobre las fronteras interiores y diseñar las medidas compensatorias necesarias en las fronteras exteriores.

De esta forma, cualquier ciudadano de uno de los trece Estados signatarios, así como los nacionales de Estados del Espacio Económico Europeo y nacionales de países terceros legalmente residentes en territorio de un Estado miembro podrán circular libremente sin ser sometidos a controles de identidad en las fronteras interiores comunes (art. 2.1 Convenio de Aplicación).

(10)Acuerdo de Schengen y Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen.
[http://www.auswaertiges-
 amt.de/www/es/willkommen/einreisebestimmungen/schengen_hm](http://www.auswaertiges-amt.de/www/es/willkommen/einreisebestimmungen/schengen_hm)

(11)Ministerio del Interior, España, Acuerdo de Schengen.
<http://www.mir.es/extranje/schengen/acuschen.htm>

(12)MARTÍN, José y DE NACLARES, Pérez, La inmigración y el asilo en la Unión Europea, Madrid, 2002, p. 140.

"LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN"

2. La Unión Europea

2.4 Política de la Unión Europea referente a los ciudadanos de terceros países

La política de inmigración incluye el tratamiento de ciertos asuntos delicados, tales como los índices de empleo, la cohesión social y la diversidad cultural, así como los controles y la vigilancia en las fronteras, el cumplimiento de la ley y la seguridad nacional. Preocupada por estas cuestiones, la Unión Europea ha establecido cinco mecanismos legislativos para armonizar la legislación nacional relativa a la admisión y residencia de los ciudadanos de terceros países:

- " En septiembre de 2003, se aprobó una directiva sobre el derecho a la reunificación familiar (2003/86/CE). Se trata del primer instrumento jurídico aprobado por la Unión Europea en el área de la inmigración legal. Esta directiva establece las condiciones y circunstancias en virtud de las cuales aquellos ciudadanos de terceros países que residan legalmente en unos de los Estados miembros tienen derecho a traer a la Unión Europea a sus maridos, esposas e hijos menores.
- " En noviembre de 2003, se aprobó una directiva relativa al estatuto de los ciudadanos de terceros países residentes de larga duración (2003/109/CE). La misma garantiza a los ciudadanos de terceros países que hayan estado viviendo en situación legal en la Unión Europea durante al menos cinco años la igualdad de derechos y de trato en la mayoría de los ámbitos sociales y económicos. Asimismo, también les garantiza el derecho de desplazarse a otro Estado miembro para trabajar, estudiar o por otros motivos, si bien esta posibilidad está sujeta a ciertas condiciones.
- " Las condiciones de admisión y permiso de residencia de los estudiantes, las personas en formación en período de prácticas no remuneradas y los voluntarios de terceros países quedarán próximamente establecidas mediante normas comunes de la Unión Europea.
- " Asimismo, la Unión Europea quiere facilitar la admisión de investigadores de terceros países, como parte de sus iniciativas para impulsar la investigación en Europa y atraer a más científicos.
- " En el año 2001, la Comisión adoptó un proyecto de directiva que establecía una serie de normas comunitarias sobre las condiciones de entrada y residencias de aquellos ciudadanos de terceros países con el propósito de ejercer un empleo remunerado y realizar actividades económicas por cuenta propia. Sin embargo, este proyecto no fue recibido de forma favorable por el Consejo. La Comisión Europea lanzó en 2004 un nuevo debate sobre este asunto con la publicación de un Libro Verde sobre la emigración económica a la Unión Europea. (13)

(13) Comisión Europea, Hacia una política de inmigración común en la Unión Europea. http://europa.eu.int/comm/justice_home/key_issues/immigration/immigration_1104_es.pdf

"LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN"

2. La Unión Europea

2.5 El Programa ARGO

El programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (Programa ARGO) de la Unión Europea es un complemento necesario a las iniciativas legislativas, puestas en marcha de conformidad con los artículos 62 y 63 del Tratado de las Comunidades Europeas. El hecho de que el esfuerzo legislativo individual no sea suficiente y que sea necesaria la cooperación operativa efectiva entre las autoridades competentes de los Estados miembros para crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, se ha subrayado en varias ocasiones, incluido en el proyecto de Constitución europea.

El 13 de junio de 2002, el Programa ARGO fue adoptado por el Consejo Europeo a través de la Decisión 2002/463/CE que ha sido modificada por la Decisión 2004/867/CE del 13 de diciembre de 2004.

Según el artículo 3 de la Decisión 2002/463/CE, el Programa ARGO contribuirá a las realizaciones de los siguientes objetivos:

- a) promover la cooperación entre los servicios nacionales en la aplicación de las normas comunitarias poniendo especial atención en concentrar recursos y establecer prácticas coordinadas y homogéneas;
- b) promover la aplicación uniforme del Derecho comunitario para armonizar las decisiones tomadas por los servicios nacionales de los Estados miembros, evitando así disfunciones que puedan perjudicar el establecimiento progresivo de un espacio de libertad, seguridad y justicia;
- c) mejorar la eficacia global de los servicios nacionales al aplicar las normas comunitarias en cumplimiento de sus funciones;
- d) asegurar que se tiene plenamente en cuenta la dimensión comunitaria en la organización de los servicios nacionales que contribuyen a la aplicación de las normas comunitarias;
- e) fomentar la transparencia de las medidas adoptadas por los servicios nacionales mediante la consolidación de las relaciones entre éstos y las organizaciones competentes gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

Para alcanzar los objetivos establecidos en dicho artículo 3, el Programa ARGO dará su apoyo a las actividades de los Estados miembros en el ámbito de la inmigración cuya finalidad sea:

- a) expedir los permisos de residencia y de trabajo de acuerdo con los principios y las normas de aplicación comunes establecidos por la legislación comunitaria;

- b) promover un mejor conocimiento de las normas sobre permisos de residencia y trabajo por parte de los ciudadanos de terceros países;
- c) propiciar el estudio de las repercusiones de la política de inmigración comunitaria y de la percepción de dicha política en los países de origen de los migrantes;
- d) velar por la aplicación efectiva, eficiente y homogénea de las normas y de las políticas comunes relativas a los flujos migratorios irregulares y a la inmigración ilegal salvaguardando un nivel de acceso suficiente a la protección internacional;
- e) mejorar la cooperación en el ámbito del retorno de los nacionales de terceros países, apátridas sin permiso de residencia y solicitantes de asilo rechazados, incluido el tránsito a través de otros Estados miembros y de terceros países;
- f) reforzar la lucha contra las redes de inmigración clandestina y la prevención de los flujos de inmigración ilegal. (14)

(14) Decisión del Consejo por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (Programa ARGO), 2002/463/CE, de 13 de junio de 2002.

"LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN"

2. La Unión Europea

2.6 La inmigración ilegal

Los países de la Unión Europea cuentan con un número importante e incierto de inmigrantes ilegales. Detrás de este fenómeno, se encuentra la dura realidad de los extranjeros que están dispuestos a afrontar el riesgo de la clandestinidad, debido a las diferencias de oportunidades que ofrecen unas sociedades y otras. El acceso a un mercado de trabajo prometedor, constituye el primer objetivo perseguido por los inmigrantes.

La otra cara de la moneda muestra que muchos empresarios locales están dispuestos a contratar trabajo, nacional o extranjero, pero preferentemente extranjero dadas las disparidades salariales, al margen de todas aquellas normas que incrementan los costes laborales y la responsabilidad de la empresa.

Además, la capacidad de las instituciones encargadas de la vigilancia de las fronteras, el orden público en el interior, y el trabajo, siempre será limitada. (15)

Sin ningún lugar a dudas, la lucha contra la inmigración ilegal fue uno de los motores que impulsaron la Conferencia Intergubernamental de 1996, cuyo objeto fue que los Estados miembros renunciaran a parte de su soberanía en favor de la adopción de acciones por parte de la Comunidad con el fin de construir un espacio europeo de seguridad.

El tráfico ilegal de seres humanos ha adquirido grandes dimensiones numéricas y ha ejercido un polo de atracción para las mafias organizadas internacionalmente que sólo buscan el lucro económico. Este fenómeno, ha llevado a los Estados miembros a renunciar a ciertas competencias en esta materia que antes eran consideradas como un domaine réservé a la soberanía estatal. (16)

En la actualidad, la creación de una política común para luchar contra la inmigración ilegal ha ido tomando forma a través de tres comunicaciones de la Comisión Europea que llevaron a la adopción, por parte del Consejo, de una serie de planes de actuación sobre inmigración ilegal, fronteras externas y retorno de los inmigrantes.

Estos tres planes de actuación incluyen una serie de medidas legislativas, operativas y financieras para garantizar que la Unión Europea sea capaz de controlar eficazmente los flujos migratorios.

Las acciones dirigidas a mejorar los controles y vigilancia de las fronteras externas o al retorno efectivo de los residentes ilegales a sus países de origen deberían ir acompañadas de un diálogo sistemático con terceros países sobre el control de la emigración, así como la formalización de acuerdos de readmisión de la Comunidad. La cooperación en otras áreas se centra en la lucha contra el tráfico de personas y el

desarrollo del uso de nuevas tecnologías para conseguir una mayor seguridad en los documentos de identidad o en los visados.

Otras medidas importantes para obtener resultados positivos incumben de una forma más directa a los responsables económicos y sociales, por ejemplo, en lo que respecta a la lucha contra el trabajo no declarado y a la responsabilidad civil de las compañías de transportes. Por otra parte, la Unión Europea está intentando reunir información más fiable sobre los flujos migratorios con el objetivo de evaluar las medidas ya adoptadas e investigar nuevas posibilidades de acción.

Si todos los Estados miembros ratifican el proyecto de Tratado Constitucional, el desarrollo de una política de inmigración común cobrará un nuevo impulso, puesto que las decisiones se tomarán mediante mayoría cualificada en el Consejo, en codecisión con el Parlamento. (17)

(15) PÉREZ-DÍAZ, Victor, ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta y GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen, España ante la inmigración, Colección Estudios Sociales número 8, Fundación "La Caixa", Barcelona, 2001, p. 72. <http://www.estudios.lacaixa.es>

(16) MARTÍN, José y DE NACLARES Pérez, La inmigración y el asilo en la Unión Europea, Madrid, 2002, p. 162.

(17) Comisión Europea, Hacia una política de inmigración común en la Unión Europea. http://europa.eu.int/comm/justice_home/key_issues/immigration/immigration_1104_es.pdf

"LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN"

2. La Unión Europea

2.7 Migración neta en la Unión Europea

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elabora todos los años un informe sobre la migración internacional. De acuerdo al Informe "OECD, Factbook 2005, Population and migration", podemos obtener datos referentes a la migración neta. La misma es el número total de llegadas de extranjeros y retorno de nacionales menos el número de salidas de extranjeros y nacionales. Llegadas y salidas de corta duración como pueden ser los viajes de turismo o los viajes de negocios se encuentran excluidos.

Migración neta (por cada 1.000 habitantes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Austria	0.5	0.2	1.1	2.5	2.2	2.2	..	..
Bélgica	1.3	0.6	0.7	1.7	1.4	..	..	..
Francia	0.6	0.7	0.8	0.8	0.8	1.0	1.1	0.9
Alemania	3.4	1.1	0.6	2.5	2.0	3.3	2.7	..
Italia	2.6	2.2	1.6	1.8	3.1	2.2	6.1	..
Portugal	1.0	1.5	1.5	..	..	..	..	..
España	1.3	1.6	3.1	4.9	9.0	10.2	16.1	14.3
Suecia	0.7	0.7	1.2	1.6	2.8	3.3	3.5	3.2
Reino Unido	1.8	1.5	1.2	..	..	..	..	..

Fuente: OCDE, Factbook 2005, Population and migration.

La migración internacional es una de las principales razones del aumento de la población. Entre los años 1999 y 2001, la inmigración registrada creció anualmente en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea de los 15 países y se mantuvo estable o descendió en la mayoría de los nuevos Estados miembros. Sin una migración neta positiva la población pudo haber disminuido en algunos países.

Durante los años 1990 hasta 2002 algunos de los Estados miembros pasaron de ser países de emigración a países de recepción, registrando considerables entradas y salidas de migrantes económicos. La migración neta es todavía relativamente baja pero progresivamente positiva en la mayoría de los nuevos Estados miembros. (18)

(18) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Primer informe anual sobre migración e integración, COM (2004) 508 final, de 16 de julio de 2004, p. 3.

"LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN"

2. La Unión Europea

2.8 Tendencias migratorias en la Unión Europea

Los Estados miembros de la Unión Europea tienen una larga tradición en el ámbito de la inmigración. En general, la inmigración ha contribuido de manera positiva al crecimiento económico y la adaptabilidad del mercado de trabajo, si bien su forma y dinámica varía sustancialmente de acuerdo a los países.

Durante los años noventa, se produjo un incremento y una diversificación de la tipología de los inmigrantes, de los modelos migratorios y de la combinación de los países de origen y de acogida. Las modificaciones relativas a las solicitudes de asilo llevaron a un nivel máximo de solicitudes entre 1992 y 1997, sobretudo debido a la guerras en los Balcanes y a otros conflictos armados en otras partes del mundo.

Por otro lado, antiguos países de emigración, como por ejemplo Irlanda, se han convertido en países de inmigración, de nacionales que regresan y de no nacionales, sobre todo procedentes de países no comunitarios. Si consideramos el aumento de la población joven adulta en muchos terceros países, las diferencias económicas y sociales, así como la inestabilidad política, es poco probable que en un futuro inmediato se reduzca la presión migratoria.

Los hombres y las mujeres de países no comunitarios representaban en torno al 4 % de los hombres y las mujeres que vivían en la Unión Europea en el año 2000. En los años 90, la inmigración neta positiva se convirtió en la principal causa de transformación de la población en la mayoría de los Estados miembros, aproximadamente un total de 850.000 inmigrantes internacionales por año (cifra que incluye el regreso de ciudadanos de la Unión Europea) hacia finales de la década. En 2001, esta cifra se calculó en algo más de un millón de personas.

Con la adhesión a la Unión Europea de diez nuevos países en 2004, parte de la inmigración se convertirá en movilidad interna. Experiencias anteriores y recientes cálculos (19) permiten deducir que la movilidad laboral procedente de los nuevos Estados miembros será moderada o limitada, con situaciones específicas en las regiones fronterizas. Asimismo, es probable que aumenten la intensidad y la dinámica de la contribución de las migraciones al cambio de población en la Unión Europea de los 25, dado que los Estados miembros nuevos y existentes comparten tendencias demográficas similares. (20)

(19) European Integration Consortium (2001), *The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour markets in the EU Member States*. Los cálculos indican que la migración inicial de los nuevos Estados miembros hacia los 15 actuales puede ascender a unas 350.000 personas. La afluencia neta anual podría disminuir progresivamente de tal manera que se calcula que en 2030 la población total de no nacionales en EU-15 se estabilizará en aproximadamente 3,5 millones de personas. La introducción de períodos transitorios ampliaría el periodo de migración.

(20) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2003) 336 final, de 3 de junio de 2003, p. 10.

"LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN"

3. España

3.1 Aproximación al fenómeno de inmigración en los últimos años

La inmigración es un fenómeno muy reciente en España, que se ha producido de forma muy acelerada, triplicándose en los años noventa el número de extranjeros que llegan de fuera de la Unión Europea y que residen en el país. La inmigración está concentrada en zonas determinadas, debido a que el 60% de la población extranjera está localizada en sólo seis provincias.

La experiencia española de los quince años que van desde 1985 hasta el 2000, ofrece un ejemplo de las dificultades de adaptación ante las transformaciones de los flujos migratorios. En esta etapa, España ha pasado a convertirse en un país de destino de la inmigración, pese a que sigue contando con buen número de emigrantes. Además, hubo profundas transformaciones sociales e institucionales como resultado del ritmo acelerado de los flujos migratorios que transformaron a España no ya en un lugar de tránsito de las migraciones hacia la Unión Europea, sino en un país de destino de la inmigración. (21)

Lo cierto es que la legislación española en materia de extranjería optó por las medidas de seguridad para quienes entran en el país más que en el intento de que los mismos se integren en la sociedad. El profesor Javier de Lucas sostiene que el vínculo que se ha establecido entre nacionalidad, trabajo y ciudadanía se constituye como la auténtica "jaula de hierro de la democracia en este siglo" (22)

En el apartado siguiente de este trabajo, podremos ver como las leyes españolas sobre inmigración hacen realidad la expresión de la "jaula de hierro de la democracia" acuñada por Javier de Lucas.

(21) DE LUCAS, Javier, "Una oportunidad perdida para la política de inmigración. La contrarreforma de la Ley 8/2000 en España" en *Inmigrantes: Una aproximación jurídica a sus derechos*, De Lucas, Javier y otros, Editorial Germania, Valencia, septiembre de 2003, p. 54.

(22) BELLOSO MARTÍN, Nuria, "Inmigrantes y Mediación Intercultural" en *Justicia, Migración y Derecho*, Miraut Martín, Laura, Editorial Dykinson, Madrid, 2004, p. 128.

"LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN"

3. España

3.2 El marco jurídico de la inmigración en España

El acceso de los extranjeros al empleo, al igual que la estancia y permanencia en el país, está sometido a una regulación legal específica. El sustrato normativo básico de esa regulación se encuentra en la legislación de extranjería, un cuerpo legal cuya primera manifestación en España fue la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

En los años siguientes a la aprobación de esta ley, la expansión del fenómeno migratorio fue exponencial. La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, derogó la de 1985.

En los últimos cinco años, varias han sido las reformas. El 22 de febrero de 2000, la Ley Orgánica 8/2000 modificó la Ley Orgánica 4/2000. El 29 de septiembre de 2003, la Ley Orgánica 11/2003 adoptó medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

Por último, el 20 de noviembre de 2003, se aprobó la Ley 14/2003 que trata sobre la adecuación de la normativa española a las exigencias de la Unión Europea en el ámbito de la inmigración.

La nueva legislación tiene como objetivo hacer frente a los dos grandes desafíos de los Estados miembros de la Unión Europea, por un lado desarrollar una gestión más eficaz de los flujos migratorios y, por otro lado, reforzar los mecanismos para combatir la inmigración ilegal. (23)

Hay que tener en cuenta que la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, hace necesaria una pronta modificación del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero. La Disposición final tercera de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre establece un plazo de seis meses para que el Gobierno lleve a cabo dicha modificación.

Además, a las anteriores habría que añadir otras modificaciones importantes llevadas a cabo recientemente en textos legales que, aunque no entren directamente a regular al acceso de los extranjeros al trabajo en España tienen una incidencia relevante en las posibilidades de integración de los extranjeros en determinadas situaciones. (24)

Esta proliferación de normas de rango legal y reglamentario se ha visto acompañada de una no menos intensa sucesión de disposiciones de menor rango dictadas por los órganos administrativos competentes. En ocasiones, las interpretaciones de la normativa contenidas en estas resoluciones, circulares e instrucciones, y también ciertas disposiciones de la propia Ley Orgánica y de su Reglamento, han sido recurridas ante los tribunales.

Todo ello hace del marco normativo de extranjería un cuerpo legal complejo, disperso y necesitado de refundición y simplificación.

Otros problemas que pueden señalarse respecto al marco legal sobre la inmigración tienen que ver con la dinámica del procedimiento administrativo en esta materia. Es notable la falta de agilidad en la tramitación de los expedientes, la lentitud en la emisión de las resoluciones o la saturación de las oficinas y dispositivos existentes. Las causas habría que buscarlas en la ausencia de recursos materiales y humanos suficientes.

También deberíamos señalar la interconexión entre la autorización para el trabajo y la autorización para la entrada o la permanencia en España con intención de residencia. El resultado de esta lógica es perverso, por cuanto todas las situaciones vinculadas a los derechos y obligaciones de los extranjeros (entrada, estancia, permanencia) confluyen de una manera u otra en el hecho determinante de que exista una oferta de empleo regular que dé lugar, en su caso, a la concesión de la autorización para trabajar.

Respecto al régimen de prestaciones sociales reconocido por ley a los inmigrantes, éste varía según tengan o no "papeles". Para el caso de los "irregulares", la legislación española reconoce el derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas así como a la educación obligatoria, a la asistencia sanitaria pública de urgencia y la ambulatoria (siempre que se hallen empadronados) (25). No obstante, para aquellos que se encuentran en situación regular se reconoce el mismo nivel de prestaciones sociales que para los españoles, en lo que supone la concreción del concepto de "integración de los inmigrantes" recogido en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 14/2003. (26)

El 30 de diciembre de 2004, el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, aprobó el Real Decreto 2393/2004 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. La norma prevé, en su Disposición Adicional Tercera un proceso de legalización de trabajadores inmigrantes en situación irregular con el fin de reducir la bolsa de extranjeros que residen clandestinamente en España, y que estima en unos 800.000.

La aprobación del Real Decreto 2393/2004 fue el resultado de una concertación entre diferentes fuerzas políticas, agentes sociales y organizaciones no gubernamentales. El mismo ha sido el reflejo del esfuerzo por priorizar la inmigración legal, a lo que se añaden nuevos instrumentos para perseguir más eficazmente la inmigración irregular.

El Reglamento consta de 13 títulos, distribuidos en 165 artículos y 18 disposiciones adicionales. Tiene como objetivo agilizar las autorizaciones basadas en vacantes para las que los empresarios no encuentran trabajadores residentes, y, por otro lado, aumentar el control en la concesión de dichas autorizaciones. Con estas prevenciones se busca evitar que puedan solicitar y obtener autorizaciones quienes no tienen una verdadera intención de iniciar una relación laboral. (27)

El 7 de enero de 2005, el Boletín Oficial del Estado (BOE) publicó el Real Decreto 2393/2004 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Extranjería, que contempla un periodo de normalización de trabajadores ilegales por tres meses. El mismo Real Decreto entró en vigor el 7 de febrero de 2005.

De acuerdo a la Disposición Adicional Tercera de la citada norma, a partir del 7 de febrero de 2005, se abrió un proceso de "normalización" de trabajadores inmigrantes que se encuentran en una situación irregular, que permite que durante un periodo de 3 meses - es decir, hasta el 7 de mayo de 2005 - los empresarios o empleadores puedan regularizar a los trabajadores inmigrantes que cumplan con las exigencias que el nuevo Reglamento indica. (28)

En España, como resultado del Real Decreto 2393/2004, los empresarios habían pedido hasta el 21 de abril de 2005 la regularización de 434.701 "sin papeles". Por su parte, las oficinas de la Seguridad Social pasaron de recibir 1.814 solicitudes diarias durante la primera semana de la entrada en vigor del mismo Real Decreto a recibir 13.007 en las semanas siguientes. (29)

La regularización masiva de inmigrantes en España ha preocupado algunos gobiernos europeos. El 11 de febrero de 2005, la Comisión Europea y la presidencia luxemburguesa de la Unión Europea anunciaron que van a proponer la adopción de un mecanismo de información mutua y alerta previa sobre inmigración. La Comisión cree que iniciativas como la española tienen ventajas y desventajas, entre las cuales se encuentra la de servir como "efecto llamada" a más inmigración ilegal.

Durante el 2004, hubo propuestas de coordinar las políticas de migración que cayeron en saco roto, pero la iniciativa española ha suscitado una reacción de urgencia. (30)

Respecto a los ciudadanos comunitarios, el régimen que se les aplica es específico (31), es decir, no es el mismo que apuntamos precedentemente, ya que éste sólo se les aplica con carácter supletorio en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables. (32)

En aplicación del principio de libre circulación de trabajadores vigente en el Derecho Comunitario desde su reconocimiento en el Tratado de Roma, los extranjeros comunitarios no necesitan autorización para trabajar en España, aunque hasta el año 2003 sí requerían tramitar la obtención de la tarjeta de residente comunitario. Por esta razón, a excepción de una serie de supuestos específicos en el ámbito del empleo público (33), desde el punto de vista de la regulación vigente no existen impedimentos para el acceso al trabajo de los extranjeros comunitarios en las mismas condiciones que los españoles.

A los extranjeros procedentes de países del Espacio Económico Europeo se les aplica los principios y mecanismos de acceso al trabajo que ya vimos respecto a los extranjeros comunitarios. (34)

(23) ARGEREY VILAR, Patricia, ESTÉVEZ MENDOZA, Lucana y otros, El fenómeno de la inmigración en Europa. Perspectivas Jurídicas y Económicas, Editorial Dykinson, Madrid, 2005, pp. 94 y ss.

(24) Así, la Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de adquisición de la nacionalidad española, o más recientemente, el Real Decreto 1325/2003, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. Por otro lado, la transposición de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o

étnico se ha llevado a cabo por medio de la recientemente aprobada Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social.

(25) Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre en sus artículos 9, 12 y 14.

(26) GÓMEZ CIRIANO, Emilio José, "Migraciones y exclusión" en La nueva Unión Europea: Retos y desafíos de la ampliación, Flecha Andrés, José-Román y García Nicolás, Cristina, Salamanca, 2004, p. 151.

(27) Boletín Oficial del Estado de 7 de enero de 2005, número 6.
<http://www.boe.es/boe/dias/2005-01-07/pdfs/A00485-00539.pdf>

(28) Boletín Oficial del Estado de 3 de febrero de 2005, número 29.
<http://www.boe.es/boe/dias/2005-02-03/pdfs/A03709-03723.pdf>

(29) "Los empresarios ya han pedido la regularización de 434.701 "sin papeles", EL PAÍS , 23 de abril de 2005.

(30) DE RITUERTO, R. M., "La UE quiere que los 25 informan sobre sus políticas de inmigración", EL PAÍS, 12 de febrero de 2005.

(31) Rel Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre Entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE). A partir de su entrada en vigor se exime a los ciudadanos residentes de la Unión Europea. A partir de su entrada en vigor se exime a los ciudadanos residentes de la Unión Europea y del EEE (trabajadores por cuenta propia o ajena, estudiantes, jubilados o pensionistas que hubieran cotizado en España y los familiares de todos estos colectivos) de la exigencia de estar en posesión de la tarjeta de residencia. Únicamente no se aplicará esta exención a los inactivos comunitarios, turistas y a los miembros de las familias de la Unión Europea que sean nacionales de terceros Estados.

(32) Artículo 1 de la Ley 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia desleal, que añade un nuevo apartado 3 al artículo 1 de la Ley 4/2000.

(33) Ley 17/1993, de 23 de diciembre, de Acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea y Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo, sobre acceso al empleo público de la Administración general del Estado y sus organismos públicos de nacionales de otros Estados a los que es de aplicación el derecho a la libre circulación de trabajadores.

(34) Consejo Económico y Social, Informe 2/2004, La inmigración y el mercado de trabajo en España, Sesión del Pleno de 28 de abril de 2004, Madrid, mayo de 2004, pp. 83 y ss.

"LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN"

3. España

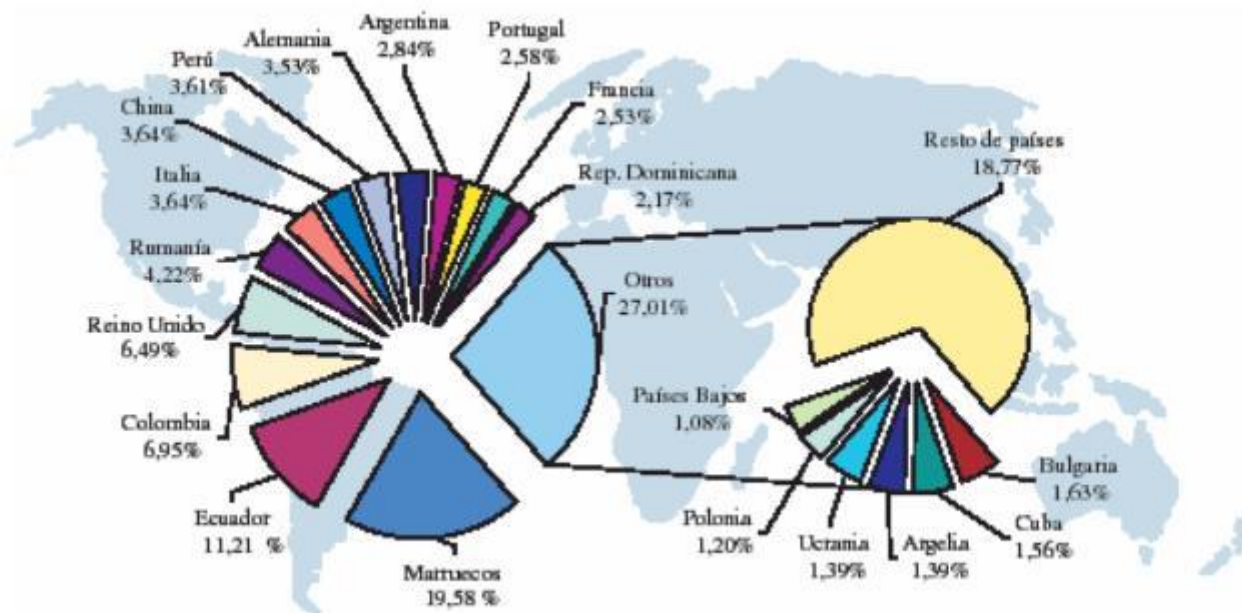
3.3 Estadística de extranjería e inmigración en España

Al final del año 2004, en España había casi dos millones de ciudadanos extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor, de los que el 46% eran mujeres y el 54% varones. Su media de edad era de 34 años y más del 80% tenía entre dieciséis y sesenta y cuatro años.

El número de ciudadanos extranjeros en España con tarjeta o autorización de residencia en vigor al 31 de diciembre de 2004 era de 1.977.291, de los que 1.305.041 (el 66%) estaban incluidos en el Régimen General y 672.250 (el 34%) en el Régimen Comunitario, del que forman parte los nacionales de países pertenecientes al Espacio Económico Europeo, así como sus familiares y los familiares de españoles.

Según el continente de que provengan, el 25,24% eran nacionales de países pertenecientes a la Unión Europea, el 8,55% europeos de países no comunitarios, el 25,22% africanos, el 32,85% iberoamericanos, el 0,86% norteamericanos, el 7,22% asiáticos y el 0,06% nacionales de Oceanía. Marroquíes, ecuatorianos, colombianos, británicos y rumanos eran los cinco colectivos mayoritarios. (35)

Distribución según nacionalidad (España)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Boletín Estadístico de extranjería e inmigración, número 4, enero de 2005.

La estructura de la inmigración en los países mediterráneos, como es España, tiene una doble vertiente. Por un lado, una gran parte de los inmigrantes registrados provienen de países con niveles de ingresos más altos: personal altamente cualificado de multinacionales, y retirados que buscan un destino más "amable" que el de sus países de origen - en clima, luz, ritmo de vida, etc. - para vivir sus últimos años.

Por otro lado, entre los inmigrantes se encuentran trabajadores poco cualificados cuya movilidad es reflejo de su necesidad de encontrar un mercado laboral flexible. Entre las razones que les mueven para emigrar al sur europeo se encuentran: a) el atractivo del fuerte crecimiento económico de estos países en comparación con el de los suyos de origen; b) la cercanía geográfica y/o cultural, muchas veces asociada por un pasado colonial ;(36) c) la existencia de economías informales capaces de absorber cantidades importantes de trabajadores ilegales; d) sus vacíos legales y falta de control de entradas, lógicos si se considera la historia de emigración de estos países europeos ; (37) e) el atractivo de los sistemas de seguridad social, las estructuras democráticas e institucionales vigentes; f) el hecho de que los países del sur son una puerta hacia el centro y norte europeo, donde ya se tomaron con anterioridad medidas restrictivas para el acceso de los inmigrantes. (38)

(35) Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Boletín Estadístico de extranjería e inmigración, número 4, enero de 2005. <http://extranjeros.mtas.es/es/general/Boletin-Num-04-Web.pdf>

(36) Esta cercanía incide, de forma directa, en la procedencia de los inmigrantes; así se encuentra iberoamericanos que se dirigen a España y Portugal.

(37) Por ejemplo, en España la primera ley que regula la entrada, residencia y trabajo de los extranjeros es de 1985.

(38) MONTORO GURICH, Carolina, "La inmigración en Europa: ¿Oportunidad o desafío?" en La dinámica geodemográfica protagonista del territorio, Bertrand, Jean René y otros, Santiago de Compostela, 2003, pp. 440 y ss.

"LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN"

3. España

3.4 El Programa GRECO

El Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (2001-2004) representa una iniciativa preparada en España para afrontar el tratamiento de la extranjería y la inmigración desde todas sus vertientes.

El Programa Global tiene un carácter plurianual, por lo cual su aplicación se ha llevado a cabo durante el período de 2001-2004. Se trata de reunir todas las iniciativas de las diferentes administraciones públicas del Estado (pero también de los agentes sociales) en el campo de inmigración, organizadas en 4 grandes líneas de actuación y concretadas en 23 acciones que suponen más de 70 medidas concretas.

En este programa se ha definido algunos ámbitos clave para mejorar la integración, como pueden ser la garantía para los inmigrantes del pleno ejercicio de sus derechos (atención médica, acceso al sistema escolar, reunificación familiar, libertad religiosa), el acceso a la ciudadanía, el acceso al mercado laboral, las medidas de alojamiento temporal, la mejora de las estructuras nacionales para hacer frente a los problemas de integración (establecimiento de mecanismos para incrementar el diálogo entre entes públicos nacionales, locales y regionales, ONG's y sociedad civil) y lucha contra el racismo y la xenofobia. Junto a los esfuerzos nacionales, distintos Gobiernos regionales aplican programas de inmigración que incluyen medidas dirigidas a la integración de emigrantes y todas las ciudades importantes de España tienen programas de integración. (39)

(39) Ministerio del Interior, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Programa Global de Inmigración. <http://www.mir.es/dgei/introducci.htm> y <http://www.mir.es/dgei/acciones.htm>

"LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN"

4. Conclusiones

El fenómeno de la inmigración es un problema abierto y constituye para el mundo uno de los retos más importantes de comienzos del siglo XXI.

Millones de inmigrantes buscan desesperados un futuro mejor y apelan a la solidaridad de aquellas sociedades que han logrado progresos económicos y sociales que les permiten gozar, en términos generales, de una buena calidad de vida.

La Unión Europea, vista por muchos como un paraíso para vivir y trabajar, seguirá recibiendo fuertes cantidades de inmigrantes mientras la desigualdad en el mundo no se atenúe. Frente a la pobreza intolerable que expulsa a muchos de sus países, la Unión Europea debería dar por respuesta una política más humana que evite que cada Estado miembro diseñe caprichosamente sus modelos de política inmigratoria.

La política común de inmigración debe responder a criterios objetivos, y no estar sujeta a decisiones injustas y arbitrarias que muchas veces son el resultado de presiones sectoriales. Estos criterios deberían concretarse en derechos definidos que puedan ser reclamados por los inmigrantes.

En este sentido, el profesor De Lucas estima que las soluciones deben pasar por la inversión en los países de origen, condonación de deuda, promoción de la educación y el desarrollo, vigilancia y sanción de las redes que transportan inmigrantes. (40)

Con respecto al caso español, la situación jurídica de los inmigrantes es precaria, se caracteriza por la inseguridad jurídica. Existe un número importante de extranjeros sin documentados como resultado de la ineficiencia de la Administración para gestionar estas cuestiones de extranjería. La falta de conexión entre los diferentes organismos públicos junto con la falta de información y la arbitrariedad de los funcionarios públicos pintan un panorama desalentador.

Un ejemplo de lo dicho, lo constituye la demora injustificada en la tramitación de expedientes para obtener la residencia permanente que puede llegar a los 7 u 8 años.

En España, se hace necesaria una toma de conciencia social respecto a que la inmigración no se puede regular en vistas a la obtención de los beneficios que la misma implica a costa de los derechos de los inmigrantes.

Se debe dotar de medios y de personal formado suficiente a la Administración que se encarga de la inmigración para que coordine y administre sus funciones de manera inteligente.

El extranjero debe dejar de ser visto como una suerte de enemigo externo para pasar a ser visto como alguien que enriquece a la sociedad y que merece un trato respetuoso y digno por parte del país en el que se encuentra.

(40) De Lucas, Javier, Puertas que se cierran. Europa como fortaleza, Editorial Icaria, Barcelona, 1996, p. 63.

- Bibliografía

ARGEREY VILAR, Patricia, ESTÉVEZ MENDOZA, Lucana, FERNÁNDEZ GARCÍA, Mercedes y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva, El fenómeno de la inmigración en Europa. Perspectivas Jurídicas y Económicas, Editorial Dykinson, Madrid, 2005.

BELLOSO MARTÍN, Nuria, "Inmigrantes y Mediación Intercultural" en Justicia, Migración y Derecho, Miraut Martín, Laura (ed.), Editorial Dykinson, Madrid, 2004.

Consejo Económico y Social, Informe 2/2004, La inmigración y el mercado de trabajo en España, Sesión del Pleno de 28 de abril de 2004, Madrid, mayo de 2004.

DE LUCAS, Javier, Puertas que se cierran. Europa como fortaleza, Editorial Icaria, Barcelona, 1996.

DE LUCAS, Javier: "Una oportunidad perdida para la política de inmigración. La contrareforma de la Ley 8/2000 en España" en Inmigrantes: Una aproximación jurídica a sus derechos, De Lucas, Javier y otros, Editorial Germania, Valencia, septiembre de 2003.

DUMMETT, Michael, Sobre inmigración y refugiados, Ediciones Cátedra, Madrid, 2004.

Federación Iberoamericana de Ombudsman, Migraciones, Primer Informe sobre Derechos Humanos, Editorial Dykinson, Madrid, 2003.

GARCIA AÑÓN, José, "Políticas migratorias de la Unión Europea y migración andina: las garantías de los derechos" en Revista Aportes Andinos, número 7, octubre de 2003. <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista7/articulos/jose%29garcia.htm>

GÓMEZ CIRIANO, Emilio José, "Migraciones y exclusión" en La nueva Unión Europea: Retos y desafíos de la ampliación, Flecha Andrés, José-Román y García Nicolás, Cristina, Salamanca, 2004.

MARTÍN, José y DE NACLARES, Pérez, La inmigración y el asilo en la Unión Europea, Madrid, 2002.

MONTORO GURICH, Carolina, "La inmigración en Europa: ¿Oportunidad o desafío?" en La dinámica geodemográfica protagonista del territorio, Bertrand, Jean René y otros, Santiago de Compostela, 2003.

PEÑA, Salomé, "Nota a la presente edición" en Inmigrantes: Una aproximación jurídica a sus derechos, De Lucas, Javier y otros, Valencia, 2003.

PÉREZ-DÍAZ, Victor, ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta y GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen, España ante la inmigración, Colección Estudios Sociales, número 8, Fundación "La Caixa", Barcelona, 2001.

PÉREZ GÓMEZ, Manuel, "La libre circulación de personas y sus límites: asilo e inmigración en el territorio de la Unión Europea" en La Unión Europea: El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el 2004, Universidad Francisco de Vitoria, 2004.