
ANA BECERRO
(Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
Instituto Universitario Europeo, Florencia)

*La política comunitaria de migración y asilo:
¿cuál será el papel
de los nuevos Estados miembros?*

I. La política comunitaria de inmigración y asilo: una introducción. II. Especificidades de la migración en Europa Central y Oriental. III. El papel de los países candidatos. IV. Conclusiones.

La presente comunicación forma parte de un proyecto de investigación más extenso que tiene como objeto de estudio la política de migración de la Unión Europea (UE) en un sentido amplio: principios y orientaciones generales, estrategias comunes, acciones y posiciones comunes y otras iniciativas relacionadas con la migración tales como la cooperación con terceros Estados, los acuerdos de readmisión, los planes de acción, los programas, etc. La investigación, que se extiende hasta el mes de junio de 2003, pretende analizar cómo la UE está consolidando la política de migración en sus aspectos externos, y su objetivo final es el de identificar cuáles deberían ser los componentes externos de dicha política para que ésta ayude a crear una área euro-mediterránea próspera y estable.

En esta comunicación se discute cuál será el papel en este plano de los próximos Estados miembros. Está dividida en tres partes: en la primera, se introducirá la política comunitaria de inmigración y asilo; la segunda parte se dedicará a analizar el papel de los países candidatos; y la tercera sugerirá algunas conclusiones.

Comentarios, críticas y sugerencias son bienvenidos.

**I. LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN Y ASILO:
UNA INTRODUCCIÓN**

La competencia comunitaria en materia de inmigración y asilo es una de las más recientemente asumidas por la Comunidad. Sólo tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (1 de mayo de 1999) los asuntos relativos a la migración y el asilo pasaron de ser objeto de una coordinación intergubernamental a ser abordados como una política

común (arts. 61 a 63 TCE) ¹. Poco después, el Consejo Europeo aprobó los elementos para una política común de la Unión Europea en materia de asilo e inmigración. Las disposiciones contenidas en estos textos, junto al plan de acción aprobado por el Consejo y varias comunicaciones de la Comisión sobre la materia forman ahora el marco político general en el que se encuadra la política comunitaria ². Actualmente, se reconoce más abiertamente que hace algunos años la importancia de las cuestiones de la inmigración y el asilo en la UE, así como la necesidad de un enfoque común de las mismas. Esto se ve subrayado por el hecho de que estas áreas son ahora objeto de políticas comunitarias específicas, y no simplemente complementarias a las relacionadas con la libre circulación de personas en la Unión.

La eliminación de los controles en las fronteras internas de la UE ³ no ha sido ajena a esta evolución. En efecto, una de las consecuencias inmediatas de la supresión progresiva de los controles dentro del territorio comunitario ha sido la de situar en un primer plano el debate sobre la cuestión de la seguridad interior. Este asunto venía siendo abordado en el ámbito de la cooperación europea desde 1975 (Grupo de Trevi) ⁴ pero su importancia se vio aumentada a raíz de la entrada en vigor del Acta Única y de su compromiso por alcanzar un verdadero mercado interior, es decir, “un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales esté garantizada [...]”⁵. Por ilógico que pueda parecer, en un principio el derecho de las personas a la libre de circulación se circunscribió únicamente a los

¹ Véase el Título IV (“Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”) del Tratado de la Comunidad Europea (TCE). También son de interés varios protocolos (B2, B3, B4, B5, C6) y declaraciones que abordan, entre otros asuntos, la integración del “acervo de Schengen” en el marco de la Unión Europea, las disposiciones especiales que rigen para Irlanda, el Reino Unido y Dinamarca, y la cuestión del asilo a nacionales de los Estados miembros. Aquí se ha consultado la versión publicada por Enrique LINDE, Pilar MELLADO, Pedro Pablo MIRALLES y Mariano BACIGALUPO: *Código básico de Derecho de la Unión Europea*, COLEX, Madrid, 1998.

² Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere del 15 y 16 de octubre de 1999 (SN 200/1/99). Planes aprobados por el Consejo: *Action Plan on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice*, texto adoptado por el Consejo de Asuntos de Justicia e Interior el 3 de diciembre de 1998 (D.O. C 19 de 23.1.1999, págs. 1 a 15); *Comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union*, texto adoptado por el Consejo el 28 de febrero de 2002 (Council Doc. 6621/1/02 rev. 1, JAI 30). Principales comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum* [COM (2000) 755, de 22.11.2000]; *On a community immigration policy* [COM (2000) 757 de 22.11.2000]; *On a common policy on illegal immigration* [COM (2001) 672 de 15.11.2001]; *On a community return policy on illegal residents* [COM (2002) 564 de 14.10.2002].

³ En realidad, dicha eliminación de fronteras no coincide con el territorio comunitario. Por un lado, ni Irlanda ni el Reino Unido aplican el acervo comunitario en esta materia; por otro lado, Noruega e Islandia, a través de sendos protocolos, sí lo hacen.

⁴ Surgió tras la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Roma en 1975. Inicialmente se centraba en la lucha contra el terrorismo; posteriormente, a lo largo de la década de 1980, extendió su ámbito de actuación contra la inmigración ilegal. En 1986, se creó el Grupo *ad hoc* sobre inmigración, una iniciativa conjunta de Bélgica y el Reino Unido que pretendía dar respuesta al incesante incremento de las demandas de asilo en estos países.

⁵ Art. 14.2 TCE.

nacionales de los Estados miembros, lo cual hizo imposible en la práctica la desaparición efectiva de los controles fronterizos y relegó este objetivo al ámbito de la cooperación intergubernamental, fuera de la competencia comunitaria. Así surgió lo que ahora se conoce como el “acervo Schengen”, constituido por un Acuerdo sobre la supresión de controles en las fronteras comunes (1985), un Convenio de aplicación (1990, en vigor desde 1995) y otros actos y decisiones que tenían como objetivo final garantizar la libre circulación de personas (ciudadanos comunitarios o no) dentro del territorio de los Estados firmantes, por un periodo inferior a tres meses.

La eliminación de los controles en las fronteras interiores, la creación de ese “espacio Schengen”, se tradujo en un temor por la seguridad interna y en la necesidad de instaurar medidas, llamadas compensatorias, en torno a asuntos como la cooperación policial, la asistencia judicial en materia penal, la transmisión de la ejecución de sentencias penales, la creación de un sistema de información, los visados, las extradiciones, etc.

La inminencia de la consecución del mercado interior impuso a los gobiernos de los Estados miembros la necesidad de debatir la curiosa situación creada: de un lado, mercado interior y supresión de las barreras a la libre circulación de personas junto al control de los ciudadanos no comunitarios; de otro, el “acervo Schengen” y el avance de la cooperación intergubernamental en la materia. La solución encontrada en el Tratado de la Unión Europea (TUE), la separación en pilares de las políticas comunitarias, dejó dentro del tercer pilar las políticas que aquí interesan: la inmigración, la política de asilo y lo relativo al cruce de las fronteras exteriores. No transcurrió mucho tiempo hasta que lo inapropiado de este diseño para unas materias como las citadas se puso de manifiesto. Martín y Pérez de Nanclares se expresa así a este respecto:

“Podría resultar comprensible en la compleja lógica política subyacente de falta de voluntad real para impulsar las necesarias medidas de coordinación, pero desde la perspectiva jurídica [la delimitación competencial entre pilares establecida en el TUE] constituía un ‘engendro’ de complejidad extrema, diseño inadecuado, preocupante falta de transparencia, ineficacia contrastada y lentitud exasperante.”⁶

El Tratado de Amsterdam, con la comunitarización de la mayor parte de las disposiciones antes incluidas en el tercer pilar ⁷, puso un poco de orden y equilibrio en este “engendro”: definió como objetivo la creación de “un espacio de libertad, de seguridad y de justicia” en el que se vean garantizadas “la libre circulación de personas, conjuntamente con las medidas de acompañamiento directamente vinculadas con aquélla y relativas a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración [...] así como medidas para prevenir y luchar contra la delincuencia [...]” (art. 61 TCE).

Tanto la Comisión como el Consejo de la Unión Europea han avanzado bastante en los últimos años en la elaboración de la estructura legal de la política de inmigración comunitaria. Y ello fundamentalmente en dos ámbitos:

⁶ José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, COLEX, Madrid, 2002, pág. 49.

⁷ Quedaron excluidas las disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal, recogidas en el Título VI del TUE (arts. 29 a 42).

1.– La adopción de procedimientos comunes para la admisión legal de inmigrantes. Esto abarca las condiciones de entrada y residencia y la expedición de visados de larga duración y de permisos de residencia. Más concretamente:

En cuanto a las medidas en materia de inmigración se refiere, la política comunitaria se ocupa (a) de las condiciones en las que un nacional de un tercer Estado puede viajar libremente por el territorio de los Estados miembros (periodo no superior a 3 meses); (b) de los derechos y condiciones en las que un nacional de un tercer Estado residente en un Estado miembro puede residir en otros Estados miembros; (c) del reagrupamiento familiar; y (d) de las condiciones de admisión⁸.

En cuanto a las medidas en materia de asilo, refugiados y personas desplazadas, la política comunitaria (a) determina a quién corresponde la responsabilidad de examinar la solicitud de asilo, y (b) establece las normas mínimas y los procedimientos para la acogida y para la concesión del estatuto de refugiado o de una protección temporal⁹.

2.– La adopción de medidas encaminadas a controlar las fronteras exteriores y a impedir la inmigración clandestina. Abarca (a) las normas y procedimientos para

⁸ *Council Resolution of 20 June 1994 on limitation on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment* [D.O. C 274 de 19.09.1996, págs. 3 a 6]; *Council Resolution of 30 November 1994 relating to the limitations on the admission of third-country nationals to the territory of the Member States for the purpose of pursuing activities as self-employed persons* (D.O. C 274 de 19.09.1996, págs. 7 a 9); *Council Resolution of 30 November 1994 on the admission of third-country nationals to the territory of the Member States for study purposes* (D.O. C 274 de 19.09.1996, págs. 10 a 12); *Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States* (D.O. C 080 de 18.03.1996, págs. 2 a 4); *Joint Action of 16 December 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the TEU concerning a uniform format for residence permits* (D.O. L 007 de 10.01.1997, págs. 1 a 4; sobre el mismo asunto, véase también: D.O. L 157 de 15.06.2002, págs. 1 a 7); *Council Resolution of 26 June 1997 on unaccompanied minors who are nationals of third countries* (D.O. C 221 de 19.07.1997, págs. 23 a 27). Entre las propuestas de la Comisión aún sin adoptar, destacan las siguientes: *Proposal for a Council Directive on the right to family reunification* [COM (1999) 638; modificada posteriormente: COM (2002) 225 (01)]; *Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents* [COM (2001) 127]; *Proposal for a Council Directive relating to the conditions in which third-country nationals shall have the freedom to travel in the territory of the Member States for periods not exceeding three months, introducing a specific travel authorisation and determining the conditions of entry and movement for periods not exceeding six months* [COM (2001) 388]; *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities* [COM (2001) 386].

⁹ *Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985* (D.O. L 187 de 10.07.2001, págs. 45 a 46). Entre las propuestas todavía no adoptadas, se pueden destacar las siguientes: *Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status* [COM (2002) 326]; *Proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States* [COM (2001) 181]; *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection* [COM (2001) 510].

la realización de controles sobre las personas; (b) las normas sobre visados (estancias no superiores a 3 meses); (c) la política de visados (lista de terceros países cuyos nacionales tienen la obligación de ser titulares de un visado y lista de exentos; procedimientos y condiciones para la expedición de visados, modelo uniforme de visado, normas para un visado uniforme); y (d) la política de retorno y repatriación¹⁰.

Por lo que respecta a terceros países, el refuerzo de las fronteras exteriores (controles y vigilancia fronterizas) figura en lugar destacado entre estas medidas. Son

¹⁰ *Council Resolution of 30 November 1994 concerning the adoption of a standard travel document for the expulsion of third-country nationals* (D.O. C 274 de 19.09.1996, págs. 18 a 19); *Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country* (D.O. C 274 de 19.09.1996, págs. 20 a 24); *Council Recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements* (D.O. C 274 de 19.09.1996, págs. 25 a 33); *Council Recommendation of 22 December 1995 on harmonising means of combating illegal immigration and improving the relevant means of control* (D.O. C 005 de 10.01.1996, págs. 1 a 3); *Council Recommendation of 22 December 1995 on concerted action and cooperation in carrying out expulsion measures* (D.O. C 005 de 10.01.1996, págs. 3 a 7); *Council Decision of 16 December 1996 on monitoring the implementation of instruments adopted by the Council concerning illegal immigration, readmission, the unlawful employment of third-country nationals and cooperation in the implementation of expulsion orders* (D.O. L 342 de 31.12.1996, p. 5); *Council Recommendation of 27 September 1996 on combating the illegal employment of third-country nationals* (D.O. C 304 de 14.10.1996, págs. 1 y 2); *Council Decision of 26 May 1997 on the exchange of information concerning assistance for the voluntary repatriation of third-country nationals* (D.O. L 147 de 05.06.1997, págs. 3 y 4); *Council Resolution of 4 December 1997 on measures to be adopted on the combating of marriages of convenience* (D.O. C 382 de 16.12.1997, págs. 1 y 2); *Decision of the Executive Committee of 23 June 1998 on the stamping of passports of visa applicants* (D.O. L 239 de 22.09.2000, págs. 200 y 201); *Joint Action of 19 March 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the TEU, introducing a programme of training, exchanges and cooperation in the field of asylum, immigration and crossing of external borders. Odysseus Programme* (D.O. L 099 de 31.03.1998, págs. 2 a 7); *Decision of the Executive Committee of 27 October 1998 on the adoption of measures to fight illegal immigration* (D.O. L 239 de 22.09.2000, págs. 203 y 204); *Decision of the Executive Committee of 16 December 1998 concerning the compilation of a manual of documents to which a visa may be affixed* (D.O. L 239 de 22.09.2000, págs. 207 y 297; sobre el mismo asunto, véase también D.O. L 239 de 22.09.2000, pág. 298); *Council Regulation (EC) No. 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement*, (D.O. L 81 de 21.03.2001, págs. 1 a 7; véase también la modificación posterior: *Council Regulation (EC) No. 2414/2001 of 7 December 2001 amending regulation (EC) No. 539/2001 [...] en D.O. L 327 de 12.12.2001, págs. 1 y 2); Decision of the Executive Committee of 28 April 1999 on the definitive versions of the Common Manual and the Common Consular Instructions* (D.O. L 239 de 22.09.2000, págs. 317 a 404); *Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third-country nationals* (D.O. L 149 de 02.06.2001, págs. 34 a 36). Existen también varias propuestas de la Comisión aún sin adoptar: *Proposal for a Council Directive on the short-term residence permit issued to victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with the competent authorities* [COM (2002) 71]. Asimismo, la actual Presidencia danesa ha presentado una propuesta al Consejo de ministros que, en principio, será adoptada en la reunión del 28 y 29 de noviembre de 2002: *Proposal for a community return action programme* [Presidence Note 13515/02, MIGR 104, 28 October 2002].

asimismo importantes las distintas actuaciones previstas en los países de origen y tránsito de emigrantes y la cooperación bilateral o internacional en el ámbito de la inmigración. En Europa, la larga tradición de cooperación intergubernamental en materia de migraciones y de protección de las minorías se ha basado tanto en el idealismo como en el pragmatismo políticos. La política comunitaria pone más hincapié en la prevención, hasta tal punto que la perspectiva de asegurar los derechos humanos de los inmigrantes en situación irregular se ha visto un tanto minada y no es, hoy por hoy, la predominante.

En líneas generales, puede decirse que el espíritu que impregna el enfoque comunitario es ampliamente defensivo y se plasma en la protección de las fronteras, la externalización de los controles y –en la medida en que esto sea posible–, la creación de zonas-tapón ¹¹.

II. ESPECIFICIDADES DE LA MIGRACIÓN EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

La ampliación de la Unión Europea implica la extensión del sistema normativo civil que es la UE y, para lo que aquí nos interesa, el movimiento de las fronteras comunitarias hacia el este y el sur del continente. Surgirá así una nueva línea divisoria entre la Unión y los países limítrofes con los nuevos países miembros: Rusia (y el enclave de Kaliningrado), Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Turquía, Croacia, la República Federal de Yugoslavia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Hasta qué punto esta nueva línea de demarcación será excluyente está por ver ¹².

No se es muy original cuando se afirma que las migraciones forman parte de Europa desde su génesis; todos los Estados europeos sin excepción han conocido movimientos migratorios en un momento u otro de su historia. No obstante, debido a las diferentes experiencias históricas y sociales, la situación actual de la migración en la UE y en los países candidatos de Europa central no coincide exactamente.

En la UE hay inmigrantes establecidos legalmente, normalmente trabajadores de larga duración, pero también temporeros, refugiados, refugiados de guerra, algunos repatriados o antiguos deportados, e inmigrantes clandestinos o en situación irregular ¹³.

¹¹ En este sentido, el enfoque de la Unión Europea no desentona con la tendencia mundial a diseñar y poner en marcha políticas encaminadas a disminuir los niveles de inmigración. En 2001, un cuarto de todos los países juzgaba su nivel de inmigración demasiado alto. Aunque la tendencia a desarrollar políticas migratorias restrictivas es más acusada en los países desarrollados (el 44 % de éstos la practican), también se detecta en los países en vías de desarrollo (el 39 %) (United Nations Population Division, *International Migration 2002*, consultado en octubre de 2002 en la página web: <http://www.un.org/esa/populations/ittmig2002/ittmig2002.htm>).

¹² E. EZRA: “The Undesired Exclusion (and Inclusion) in Migration Policy-Making in Europe”, *Revue des Affaires Européennes* n° 1-2 (2000), págs. 7 a 37.

¹³ Hay un grupo de inmigrantes al que, normalmente, ningún país pone trabas para entrar y que constituyen socialmente hablando un grupo casi “invisible” dentro de la categoría de inmigrantes. Se trata de los trabajadores de las empresas multinacionales y las organizaciones intergubernamentales o, en general, los funcionarios internacionales, a los que se podría añadir los deportistas de élite, artistas y escritores, profesionales de la salud o de la educación, etc. Normalmente de clase media o media-alta, solventes, capaces de expresarse en dos o más idiomas, constituyen en muchos sentidos un grupo de ciudadanos internacionales. Los estudiantes

Los inmigrantes son más numerosos en Europa occidental que en Europa central y oriental; en el conjunto de los países candidatos el número de inmigrantes asciende a poco más de cuatro millones de personas ¹⁴. Esta región acoge también un número relativamente poco elevado de refugiados (definición de la Convención de las Naciones Unidas de 1951) si se la compara con Europa occidental: a fecha del 30 de mayo de 2002, los países candidatos de Europa central habían recibido este año un total de 8.746 demandas de asilo frente a las 87.014 solicitadas en la UE ¹⁵. En los últimos años, y aunque no se cumplieran por completo los criterios de la Convención, los refugiados han obtenido permisos de residencia temporales por motivos humanitarios.

Otra diferencia importante entre la situación en la UE y en los países candidatos radica en el mayor número de inmigrantes en tránsito de estos últimos. Los inmigrantes de los países de Europa central y oriental parecen tender a considerar que su estancia en dichos países es provisional, se encuentran de paso hacia otros países de Europa occidental o hacia Estados Unidos ¹⁶. Todo el área cuenta también, en mayor número

y jóvenes profesionales en prácticas podrían también incluirse en esta categoría. De acuerdo con C. LEGGEWIE (“Transnational Citizenship: Cultural Concerns”, *International Encyclopaedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2001, disponible en <http://www.iesbs.com/>), el surgimiento y desarrollo de este nuevo tipo de “transmigrantes” tiene consecuencias en el ámbito político y está provocando la definición de un nuevo espacio público. En sus propias palabras:

“Los viajes y las telecomunicaciones a larga distancia, el comercio y la emigración han creado ‘áreas sociales transnacionales’ y ambientes en los que las gentes satisfacen, a menudo primariamente, intereses que les trasladan más allá de los límites entre los Estados y las culturas. Las fuerzas motrices de estos procesos son los transmigrantes, que viven permanentemente en dos o más lugares, hablan dos o más lenguas, poseen dos o más pasaportes (o estatus de residencia permanente) y cada vez están más habituados a mantener familias, relaciones, o comunicaciones en ambas direcciones. El resultado de esto no es ni la asimilación ni el aislamiento. Es más bien la emergencia de culturas híbridas que circulan en la cultura global de masas. Igual que sucedió cuando se produjo el paso de una burguesía medieval municipal a una ciudadanía nacional moderna, ha aparecido un ámbito de comunicación más allá de la esfera nacional en el que la gente no sólo se implica en intercambios comerciales o académicos, o en asociaciones culturales o religiosas, sino que también se puede implicar en acción política. En un plano amplio aunque todavía indefinido, en el que las fronteras del compromiso político todavía no están fijadas, está cristalizando un ámbito político cuyo referente no es un poder político central y una nación homogénea, sino que se mueve alrededor de éstos sobre una base subpolítica y transnacional.”

¹⁴ UNITED NATIONS POPULATION DIVISION: *International Migration 2002*, consultado en <http://www.un.org/esa/populations/ittmig2002/ittmig2002.htm>, en octubre de 2002.

¹⁵ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR): *Asylum applications, asylum trends, number of refugees*, estadísticas consultadas en <http://www.unhcr.ch>, en noviembre de 2002.

¹⁶ COUNCIL OF EUROPE: *Towards a migration management strategy. Report of the restricted working group on a migration management strategy and summary of the proceedings of the seminar on managing migration in the wider Europe, Strasbourg, 12-13 October 1998*, CDMG (2000) 11 rev, Estrasburgo, pág. 10. No deja de ser significativo que, en 2001, la población refugiada procedente de Bosnia y Herzegovina tuviera como segundo país de destino a Estados Unidos, después de Yugoslavia (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR): *Asylum applications, asylum trends, number of refugees*, estadísticas consultadas en

que la UE, con una población repatriada: personas que han emigrado después de haberse encontrado fuera de su país tras un cambio de fronteras o tras la creación de un nuevo Estado, descendientes de antiguas poblaciones desplazadas, antiguos ciudadanos de la federación disuelta, convertidos en apátridas o “migrantes sobre el terreno”, etc. Su reagrupamiento familiar se considera ahora como un flujo migratorio internacional.

Con todo, la principal nota característica del flujo migratorio en Europa central y oriental es la existencia de un número elevado de trabajadores transfronterizos, una especie de turistas del trabajo que atraviesan los puestos fronterizos como visitantes pero con la intención real de trabajar para ganarse la vida: trabajadores estacionales o temporales, pequeños comerciantes, etc. En esta categoría cabe incluir lo que Okolski denomina “inmigrantes incompletos”¹⁷, personas que atraviesan las fronteras para realizar actividades de compra/venta por periodos de unos días o semanas cada vez pero que lo hacen tan a menudo que pasan la mayor parte del año fuera de su país de origen, en el cual siguen manteniendo su hogar. Esta situación se da especialmente en Bielorrusia, Rumanía, Rusia y Ucrania con las fronteras de la República Checa, Hungría y Polonia. Son trabajadores con un estatus social y laboral movedido y flexible en el país de origen e irregular o claramente ilegal en el país de acogida. Su rápido incremento desde la década de 1990 está relacionado con la creciente expansión de la economía informal de estos países. Así, la insuficiencia y fluctuación de los ingresos proporcionados por la actividad en el sector informal se ve completada y compensada con los ingresos obtenidos con el trabajo en el extranjero.

III. EL PAPEL DE LOS PAÍSES CANDIDATOS

Y bien: ¿cómo modificará esta situación la próxima adhesión de estos países a la Unión? ¿Cual será el papel de los nuevos Estados miembros con respecto a la política de inmigración y asilo? La respuesta inmediata y simple es que los nuevos Estados miembros no van a desempeñar un papel distinto al que están ya desempeñando los actuales Estados miembros.

Todos los países candidatos –excepto Bulgaria y Rumanía que se encuentran todavía en fase de negociación– han cerrado provisionalmente el Capítulo 24, el que se ocupa, en general, de los asuntos de Justicia e Interior¹⁸. Ninguno de ellos ha planteado objeciones o reservas a la aceptación del acervo comunitario en la materia, incluido el “acervo Schengen”, ni ha solicitado derogación alguna. La mayor parte de ellos ha

http://www.unhcr.ch, en noviembre de 2002). Por lo que respecta concretamente a Europa oriental, en especial a Rusia, cabe destacar también un desplazamiento significativo de personas en el interior de las fronteras: cerca de medio millón de personas desplazadas recibían en Rusia asistencia de las Naciones Unidas en 2001 (UNHCR, 2002).

¹⁷ M. OKOLSKI: “Incomplete Migration. A New Form of Mobility in Central and Eastern Europe: the Case of Ukrainian Migrants”, ponencia presentada en la *Pultusk Conference* (Polonia) del 11 al 13 de diciembre de 1997. Del mismo autor puede también consultarse: “Regional Dimension of International Migration in Central and Eastern Europe”, *Genus* n° 54 (1998), págs. 1 a 26.

¹⁸ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Towards the enlarged Union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*, COM (2002) 700, Bruselas, 9.10.2002. SEC (2002) 1400-1412, pág. 95.

comenzado ya a adoptar parte del acervo y a poner en práctica algunas medidas relacionadas con él ¹⁹, tales como:

- Adopción de la legislación sobre la residencia de extranjeros. Se están implantando los permisos de residencia de formato comunitario. Se han aceptado las restricciones estipuladas para los trabajadores por cuenta ajena y los autónomos ciudadanos de terceros países y se ha prohibido el empleo informal. La legislación es más permisiva para los estudiantes y los residentes de larga duración.
- Modernización de los puestos de control fronterizos.
- Modernización de los procesos para la expedición de visados y armonización de la política de visados con la de la UE.
- Legislación sobre el asilo, lo cual implica, entre otras cosas, la armonización de los procedimientos con la práctica comunitaria.
- Conclusión de acuerdos bilaterales con países vecinos sobre la cooperación transfronteriza. Han firmado también acuerdos de readmisión entre sí y con algunos países no candidatos del entorno.
- Mejora de los métodos de análisis de riesgo (método que permite el chequeo selectivo de personas y mercancías) e informatización del proceso.
- Refuerzo de la protección, tanto física como legal, de las fronteras; estos proyectos están en buena parte financiados por el programa PHARE.
- Aceptación de la vigilancia transfronteriza y de las “persecuciones en caliente” llevadas a cabo por los Estados miembros vecinos.
- Introducción gradual de medidas e instrumentos que restrinjan el flujo de trabajadores inmigrantes provenientes de países de bajo nivel económico.
- Creación de documentos de identidad que cumplan los requisitos de seguridad aplicados en la UE.
- Creación, en el caso de inexistencia previa, de registros sobre extranjeros, documentos de identidad y visados.

Como se puede deducir de la lectura de esta lista no exhaustiva, los países candidatos han asumido plenamente su situación de nueva frontera comunitaria en que les coloca su próxima adhesión. No se discute, por tanto, el enfoque político centrado en el doble axioma del refuerzo de las fronteras exteriores y la puesta en marcha de una política eficaz y disuasoria de expulsión, ni tampoco se cuestionan las medidas e instrumentos que deben ser adoptados. Los periodos transitorios que se han solicitado tienen más que ver con la imposibilidad de adoptar y aplicar con rapidez la normativa comunitaria que con objeciones de fondo sobre el objetivo final de las políticas de inmigración y asilo ²⁰. Además, se ha pedido soporte técnico y financiero para crear las infraestructuras necesarias y poder cumplir con los estándares comunitarios. De este modo, el entrenamiento y la formación continua del personal de fronteras, la creación de las bases de datos y sistemas de información relacionados con el control fronterizo, el

¹⁹ Información obtenida de los Planes Nacionales para la Adopción del Acervo que cada uno de los países candidatos ha diseñado y emplea de guía en su preparación para la adhesión.

²⁰ Así, por ejemplo, la República Checa ha solicitado un periodo transitorio hasta 2005 para introducir y aplicar el sistema Schengen, que exige terminales y niveles separados y específicos para el tráfico Schengen y el tráfico fuera de Schengen, en aeropuertos y aeródromos.

equipamiento, los viajes de estudio, la asistencia de expertos, etc., serán en buena parte financiados por la Comunidad y por los actuales Estados miembros ²¹.

Por su parte, la Unión ha solicitado también periodos transitorios (excepto en los casos de Malta y Chipre) por lo que respecta a la libre circulación de personas dentro de su territorio, petición que está muy relacionada con la extensión de las fronteras comunitarias hacia el este. En principio, durante los dos años siguientes a la adhesión serán los actuales Estados miembros los que decidirán el régimen de libre circulación que aplican a cada nuevo Estado miembro. El estado de la situación se revisará al final de este periodo y, posteriormente, a petición de cada nuevo Estado miembro. Un vez transcurridos cinco años tras la adhesión, los periodos transitorios deberían llegar a su fin aunque, en algún caso, podrían ser prorrogados por dos años más. Así, el periodo transitorio máximo podría ser de siete años, durante el cual se pueden invocar también diversas cláusulas de salvaguardia ²².

Estos periodos transitorios, además de proteger los mercados laborales de los actuales Estados miembros frente a posibles flujos de inmigrantes nacionales de los nuevos Estados miembros, pretenden asegurar que éstos últimos están en condiciones de aplicar los niveles comunitarios en la protección de las fronteras y contra la inmigración ilegal. Al igual que ha ocurrido en las ampliaciones previas, será el Consejo el que decida finalmente, y por unanimidad, la eliminación de los controles fronterizos entre los actuales y los nuevos Estados miembros. Los plazos de dos, cinco o siete años podrían crear, así, un sistema “de exclusas”, hasta la completa aplicación del acervo. Las viejas fronteras irán perdiendo así su tradicional importancia a medida que la adhesión se consolide y los periodos transitorios lleguen a su fin, lo cual abrirá la posibilidad de crear nuevas comunidades. A su vez, surgirán nuevas fronteras que podrían agudizar y complicar las tensiones entre las minorías. Un nuevo tipo de fronteras, más flexibles o intermitentes ²³ no parece inscribirse en la agenda comunitaria.

El caso más problemático es la situación creada por la próxima ampliación en el enclave ruso de Kaliningrado. Situado al borde del mar Báltico y fronterizo con Polonia y Lituania, la región de Kaliningrado quedará rodeada por territorio comunitario una vez que se produzca la adhesión de esos dos países. La aplicación de las normativas comunitarias hará que los ciudadanos rusos necesiten un pasaporte internacional y un visado cuando quieran trasladarse al resto del territorio ruso, pasando por territorio

²¹ La inversión no es, desde luego, desdénable. De ello puede dar fe la siguiente lista, que se refiere únicamente al equipamiento idóneo con el que se debería contar: vallado para las zonas fronterizas, adquisición de unidades móviles de vigilancia, escáner para camiones, sensores de radioactividad, máquinas de rayos X, dispositivos de transmisión de imágenes, cámaras, sensores de rayos infrarrojos, radares, sensores sísmicos, cámaras termográficas (portátiles, fijas o instaladas en vehículos), gemelos de corto y de largo alcance, y dispositivos de radiotransmisión y conexión de datos (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Catálogo de Schengen. Control de las fronteras exteriores, expulsión y readmisión: recomendaciones y prácticas más idóneas*, Secretaría General del Consejo, DG H, Bruselas, 2002).

²² Austria y Alemania se reservan el derecho de aplicar medidas nacionales colaterales. Malta, por su parte, aplicará una cláusula de salvaguardia (válida también por un periodo de siete años) que le permita proteger su mercado de trabajo.

²³ Emanuelle DARDENNE y Laurence WEERTS: “La communautarisation de la politique d’immigration: déterritorialisation ou permanence des territoires?”, en Paul MAGNETTE y Eric REMACLE (eds.): *Le nouveau modèle européen*, Editions de l’Université de Bruxelles, Bruselas, 2000, pág. 27.

comunitario, lo cual creará una situación cuando menos complicada a los ciudadanos rusos ²⁴. Además, el bajo nivel de vida y de desarrollo económico del enclave hacen prever, a su vez, una fuerte presión migratoria hacia los dos nuevos países miembros.

La Comunidad ha estado discutiendo con Rusia sobre este problema durante dos años y medio, durante los cuales se han puesto en marcha en la región diversos programas: algunos, para facilitar el comercio y el movimiento de personas y mercancías; otros, de asistencia en el control de fronteras e infraestructura aduanera. La asistencia comunitaria se ha dedicado también a financiar la cooperación en otros asuntos transnacionales (crimen organizado, contaminación y enfermedades contagiosas). Finalmente, se ha llegado a un acuerdo mediante el cual, a partir del 1 de julio de 2003, los ciudadanos rusos necesitarán un documento de tránsito que puede ser de dos tipos: el FTD (*Facilitated Transit Document*), válido para múltiples entradas/salidas y para cualquier medio de transporte terrestre; el FRTD (*Facilitated Rail Transit Document*), válido únicamente para un viaje de ida y vuelta realizado en un tren sin paradas en territorio comunitario ²⁵.

Este esquema se revisará a más tardar en 2005. Mientras tanto, y una vez desechada la idea de crear corredores especiales de tránsito, la UE ha aceptado considerar la propuesta rusa de un tránsito libre de la exigencia de visado en el caso de los trenes de alta velocidad sin paradas. Asimismo, se empezará a negociar un acuerdo bilateral de readmisión EU-Rusia.

IV. CONCLUSIONES

Tanto los gobiernos de los países candidatos como la propia Unión Europea han adoptado numerosas medidas para regular o gestionar los flujos migratorios con el objetivo final de preservar el interés de los Estados y de la Comunidad, a la vez que se protegen los derechos de las personas concernidas. Hay que reconocer que los movimientos de población repentinos y desordenados plantean a los poderes públicos serias dificultades de acogida e integración. Además, en un contexto de restricciones presupuestarias y de una opinión pública que no se muestra muy abierta, las autoridades encuentran problemas para justificar que los inmigrantes puedan instalarse en gran número en su territorio y que tengan acceso, en condiciones de igualdad, al mercado de trabajo y a las prestaciones que ofrece el Estado de bienestar. El resultado es que las políticas de inmigración están basadas siempre en el presupuesto de una inmigración limitada, justificada a menudo en base a argumentos económicos o demográficos ²⁶.

²⁴ De hecho, la exigencia de un visado para los ciudadanos rusos que viajan en coche de Kalinigrado a Rusia y viceversa se aplica desde 1995 en Lituania y Polonia. Rusia respondió a esta medida aumentando el coste de los visados para polacos y lituanos.

²⁵ *Joint Statement of the European Union and the Russian Federation on transit between Kaliningrad region and the rest of the Russian Federation*, Cumbre UE-Rusia celebrada en Bruselas el 11 de noviembre de 2002. Durante el periodo de transición de la aplicación del acervo comunitario en los nuevos Estados miembros, Polonia y Lituania expedirán visados nacionales aunque apliquen la normativa comunitaria; tras el periodo de transición, expedirán visados comunes válidos para viajar en todo el territorio Schengen.

²⁶ La relación entre migración y desarrollo es bastante compleja y dista mucho de estar completamente explorada, aunque hay autores que afirman que la mayor parte de las veces el impacto económico de la inmigración en el país de acogida es positivo ya que incrementa el

Dicho esto, convendría no olvidar que el control de la inmigración y las condiciones en que ésta se produce pueden tener también efectos perniciosos sobre la integración de los inmigrantes en el seno de la colectividad:

- Las expresiones a menudo utilizadas por las autoridades para defender las medidas restrictivas (“avalancha”, “canalizar el flujo”, “oleada”, etc.) indican claramente que los inmigrantes no son bienvenidos. Declaraciones de este tipo no ayudan tampoco a los inmigrantes que ya están en el territorio a desarrollar un sentimiento de pertenencia a la sociedad de acogida.
- Las condiciones cada vez más restrictivas para tener acceso al reagrupamiento familiar pueden poner en cuestión uno de los elementos que ayudan al inmigrante en su proceso de integración: la familia y las redes de inmigrantes residentes. En este mismo sentido, las prácticas existentes en materia de visados hacen muy difícil la visita de familiares y la visita ocasional de los inmigrantes a sus países de origen. Esto entorpece y dificulta la integración.
- Las modalidades de control de la inmigración dan pie a pensar que las comunidades de inmigrantes no son percibidas como parte integrante de la población del país: en ocasiones, se echa de menos un trato más correcto y respetuoso con la dignidad de la persona objeto del control; además, aunque la verificación de la identidad es, en principio, aleatoria, normalmente tiene por objeto a individuos de apariencia extranjera no-comunitaria.

La cuestión de la migración ha pasado a formar parte de las preocupaciones de la casi totalidad de los países europeos. ¿Estamos asistiendo a procesos contradictorios: integración completa en el ámbito económico, parcial en el político, desintegración en el ámbito social?

crecimiento del producto interior bruto (Marco MARTINIELLO: *La nouvelle Europe migratoire. Pour une politique proactive de l'immigration*, Éditions Labor, Bruselas, 2001, págs. 42 a 48). Más extrema resulta la justificación de una inmigración de reemplazo, es decir, aquella que frena el declive de la población en general o de la población trabajadora en particular. Para que tal escenario tuviera lugar, entre un 18 y 29 % de la población europea de 2050 tendría que ser inmigrante, cifra que habría de aumentar hasta entre un 26 y un 39 %, en el caso de que se pretendiera el reemplazo de la población trabajadora (UNITED NATIONS POPULATION DIVISION: “Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing populations?”, *Working Paper ESA/P/WP/160* [2000], págs. 93 y 94). Si con un porcentaje actual de población inmigrante en Europa que roza el 8 % (UNITED NATIONS POPULATION DIVISION: *International Migration 2002*, consultado en http://www.un.org/esa/populations/ittmig2002/ittmig_2002.htm, en octubre de 2002) la sensación de alarma desatada en las sociedades europeas es ya importante, no parece muy realista imaginar que se puedan llegar a aceptar porcentajes como los arriba citados. En cualquier caso, ¿por qué se debe justificar la inmigración únicamente desde un punto de vista económico? Este tipo de enfoque encaja con lo que Habermas denomina el “chauvinismo del bienestar”, según el cual Europa estaría prioritariamente preocupada por la defensa de sus privilegios económicos. Esta manera de enfocar las cosas es reduccionista, limitada y radicalmente errónea (cuando no inmoral) puesto que no tiene en cuenta que la inmigración no es solamente un fenómeno económico sino también social, un fenómeno que genera una dinámica de desequilibrio (de integración y/o conflicto) y que es fuente de renovación de las dinámicas culturales. En este sentido, las políticas que intentan controlar el flujo migratorio deberían poner más hincapié en maximizar todos los beneficios de la inmigración en vez de centrarse casi exclusivamente en intentar reducir la entrada de inmigrantes ilegales.

Si, como parece, la migración se ha convertido en una prioridad estratégica para la UE, sería conveniente que la política comunitaria en esta materia se basara en una legislación clara y transparente, coherente con el objetivo de asegurar la estabilidad del continente europeo y consistente con el principio democrático de igualdad ante la ley, con el respeto de los derechos humanos y la dignidad de la persona y con valores fundamentales como la solidaridad.