PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

19.1.2007

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre el plan de política en materia de migración legal

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Lilli Gruber

1. Contexto político

La política de migración legal, que constituye el eje fundamental de una política en materia de migración, tal como el Consejo de Tampere la definió en 1999, está sometida desde hace años a las diversas políticas nacionales. Así, las preocupaciones electoralistas de los gobiernos nacionales, la importancia que conceden los medios de comunicación a los temas de ese tipo, los temores de los gobiernos nacionales en relación con el supuesto laxismo de las políticas de los otros Estados miembros, el miedo a sacrificar una parte de la soberanía nacional, las decisiones políticas y las diversidades culturales sólo son algunos de los motivos que han impedido hasta ahora a Europa dotarse, en materia de migración, de una verdadera política común.

A falta de una política común de la Unión Europea en materia de migración, los Estados europeos han elaborado estos últimos años políticas radicalmente diferentes para administrar la entrada legal de ciudadanos de terceros países para trabajar en sus respectivos territorios: desde políticas bastante restrictivas a otras de carácter marcadamente liberal y desde políticas de cuotas a medidas de regularización *a posteriori*. Asimismo, como no todos los Estados miembros padecen el mismo tipo de presión migratoria, no todos consideran la migración una cuestión prioritaria.

Existen dos paradojas. La primera se refiere a la libre circulación de las personas dentro del espacio Schengen. En efecto, la supresión de los controles en las fronteras facilita la circulación de los inmigrantes ilegales en el interior del espacio único, lo que, en las circunstancias actuales, también les permite entrar de forma irregular en el territorio de países que han adoptado una legislación más restrictiva. En consecuencia, es evidente que a la necesidad de realizar un control integrado de las fronteras exteriores de la Unión Europea se añade la de elaborar políticas de admisión uniformes.

La segunda paradoja se refiere a la actitud de ciertos Estados miembros: aunque, por una parte, se niegan a considerar las modalidades de admisión y gestión de los flujos migratorios como una competencia europea, por otra parte no dudan en pedir de forma vehemente a la Unión Europea que condene las políticas de regularización adoptadas por determinados gobiernos nacionales.

Asimismo, debemos lamentar la ausencia de una estrategia adecuada de comunicación a escala europea, esencial para informar de forma adecuada a los ciudadanos sobre la necesidad de contar con una política común en materia de admisión e integración. Así, según una encuesta del Eurobarómetro, prácticamente un ciudadano europeo de cada dos está convencido de que los inmigrantes se aprovechan del sistema de la seguridad social. Sin embargo, la migración puede ser una baza importante para abordar el desafío de la protección del modelo social europeo frente al fenómeno del envejecimiento de la población. En realidad, el cumplimiento de los objetivos de crecimiento de la Agenda de Lisboa y diversas consideraciones demográficas habrían debido incitar desde hace diez años a la Comisión Europea a considerar la migración como un recurso para la perpetuación del sistema de protección social, así como una oportunidad para el mercado de trabajo europeo. En relación con este último, la importancia del fenómeno migratorio queda ilustrada por el hecho de que las empresas y empresarios nunca han dejado de reclamar un aumento de las cuotas fijadas a escala nacional.

Una política común no quiere decir una apertura sin restricciones a una migración incontrolada, sino que, por el contrario, permite ofrecer una respuesta adecuada a un fenómeno estructural de magnitud internacional que ya no es posible gestionar de forma eficaz a escala nacional. Por otra parte, al abrir algunas vías a la migración legal, Europa adquiere al mismo tiempo un instrumento nada desdeñable para luchar contra el tráfico de seres humanos, la delincuencia organizada y el trabajo irregular.

La migración ofrece, por otra parte, a nuestras sociedades una ocasión para enriquecerse en los ámbitos cultural, social y político. A este respecto, el Parlamento Europeo ha afirmado en diversas ocasiones[1] que es necesario definir, en materia de integración e inclusión de los inmigrantes, una estrategia europea que incluya todos los ámbitos de las políticas de la Unión Europea que tengan algo que ver con la migración. Por consiguiente, además del acceso al mercado de trabajo, la educación, los servicios de salud y la seguridad social, sería conveniente fomentar la participación de los inmigrantes en la vida política y social en un marco común de derechos y responsabilidades.

La definición de una política de migración «positiva» no podría, por otra parte, desvincularse del apoyo de Europa al desarrollo económico, social y político, así como a los procesos de democratización y difusión de los derechos fundamentales en terceros países y, en concreto, en los países africanos con los que la Unión ha establecido una sólida asociación política.

2. Introducción histórica y descripción de las propuestas de la Comisión

Con ocasión del Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, los Estados miembros definieron los objetivos de una política europea de migración coherente y equilibrada, articulada en torno a cuatro grandes ejes: la definición de una política de migración legal, la lucha contra la inmigración ilegal, la cooperación con terceros países y la integración de los trabajadores inmigrantes.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 cambiaron el curso de la política mundial y europea, algo de lo que no se libró la política «positiva» de migración, que sufrió una paralización instantánea. De este modo, en los Consejos Europeos celebrados después, desde el de Sevilla (en junio de 2002) hasta el de La Haya (en noviembre de 2004), se trató casi exclusivamente de la cuestión de la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos. Se pusieron en práctica algunos instrumentos legislativos importantes de lucha contra la inmigración ilegal, sin llegar en ningún momento, tampoco en ese ámbito, a la formulación de una política común coherente.

Hizo falta llegar a 2006 para que, por efecto especialmente de la presión constante ejercida por el Parlamento Europeo, el tema de la migración legal volviese a ponerse sobre la mesa, con ocasión en concreto de la cumbre informal de Lahti de noviembre de 2006 y del Consejo Europeo posterior celebrado en Bruselas en diciembre de 2006: por primera vez desde la cumbre de Tampere, la cooperación de la Unión Europea con terceros países de origen y de tránsito reaparecía en el orden del día de las reuniones con vistas a la apertura de vías legales de migración. En diciembre, el Consejo Europeo de Bruselas invitó a la Comisión a presentar una comunicación en ese sentido.

[1] Véase el informe Lambrinidis sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la integración de los inmigrantes, T6-0318/2006, aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de julio de 2006.

El plan de política en materia de migración legal publicado en 2005 permitió, por tanto, a la Comisión Europea aportar una primera respuesta concreta a la cuestión de la migración legal, tras un periodo de estancamiento de más de cinco años.

En realidad, ya en 2001 la Comisión había presentado una propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores de terceros países que, tras diversos años de bloqueo en el Consejo, fue finalmente retirada por la Comisión Barroso.

Tal propuesta[2] nunca obtuvo el apoyo del Consejo. A la luz del clima político existente, sobre todo debido a los atentados del 11 de septiembre de 2001, la Comisión juzgó más oportuno modificar su estrategia y dar un paso atrás. De este modo, en enero de 2005, puso en marcha, a través de un libro verde, un amplio proceso de consulta con el objetivo último de determinar el enfoque necesario para la gestión de las migraciones económicas. Los resultados de la consulta pública revelaron un amplio consenso a favor de la adopción de una política común de la Unión Europea. Sin embargo, las respuestas eran dispares en relación con el enfoque recomendable, y ni siquiera el informe Klamt, aprobado por el Parlamento Europeo en octubre de 2005, logró ofrecer una visión unívoca[3].

De este modo, la Comisión decidió renunciar al enfoque horizontal y a la idea de una Directiva única sobre las condiciones de entrada y residencia, aplicable a todas las categorías de trabajadores inmigrantes, y optó por una estrategia progresiva y diferenciada, basada en cuatro directivas sectoriales que definan las condiciones y procedimientos de admisión de una serie de categorías determinadas de inmigrantes. Las cuatro propuestas no se presentarán de forma simultánea, sino una tras otra durante los próximos tres años para las siguientes categorías:

- trabajadores altamente cualificados (presentación en septiembre de 2007);
- trabajadores estacionales (presentación en 2008);
- trabajadores por cuenta ajena trasladados por sociedades multinacionales (presentación en 2009);
- trabajadores en prácticas remunerados (presentación en 2009).

Además de estas cuatro propuestas específicas, la Comisión presentará una Directiva marco general con objeto de garantizar un conjunto común de derechos a los inmigrantes legales empleados en un Estado miembro pero que aún no cuenten con un permiso de residencia de larga duración[4]. Aún no se ha fijado el calendario para la aprobación de esta Directiva por la Comisión.

Por otra parte, tras perfeccionar su plan de política en materia de migración legal, la Comisión ha propuesto recientemente (además de la definición de «paquetes de medidas para la movilidad» en colaboración con terceros países de origen) la creación de un portal europeo de

[2] Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia (COM (2001)0386). Informe Terron i Cusi, T5-0050/2003 de 12 de febrero de 2003.

[3] El Parlamento aprobó el informe Klamt sobre el Libro Verde de la Comisión, T6-0408/2005 de 26 de octubre de 2005.

[4] Tal permiso se obtiene después de cinco años, de conformidad con la Directiva 2003/109/CE.

aquí a finales de 2007 para informar a los candidatos sobre las posibilidades de empleo legal en la Unión y sobre las modalidades de admisión. En esa misma línea, la Comisión tiene también la intención de abrir en terceros países una serie de centros con la misión de facilitar el uso de las vías legales de migración y frenar la inmigración ilegal.

Aspecto institucional

Cuando, el 1 de enero de 2005, el Consejo puso en práctica, con un enorme retraso, las disposiciones del Tratado CE que prevén el paso a la codecisión y a la mayoría cualificada para «todos o parte de los ámbitos cubiertos por el título IV», lamentablemente los Ministros europeos decidieron excluir la migración legal y la integración de los inmigrantes del ámbito de aplicación de esta medida.

El Parlamento ha criticado en diversas ocasiones la decisión de los Gobiernos reunidos en el seno del Consejo y ha pedido la aplicación de la «cláusula pasarela» prevista en el artículo 67 del Tratado CE, incluidas las medidas relativas a la migración legal y la integración de los inmigrantes.

Si se hubiera aprobado el Tratado Constitucional, el procedimiento de votación normal se habría ampliado al conjunto de este ámbito. Es necesario observar, no obstante, que el Tratado, haciéndose eco del escepticismo posterior al 11 de septiembre, contiene una nueva disposición que se podría considerar restrictiva. En efecto, en el apartado añadido por la Conferencia intergubernamental, se precisa que la política europea «no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países (…) con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia».

En realidad, resulta difícil, incluso sobre la base de los Tratados en vigor, extrapolar, a partir de las competencias generales de la UE sobre las «condiciones de entrada y residencia», una norma específica que permita una única gestión de la entrada de inmigrantes en los Estados miembros, puesto que se trata de una competencia nacional.

Posición de la ponente sobre el plan de política en materia de migración legal

La ponente se felicita por el plan de política en materia de migración legal elaborado por la Comisión, que considera un primer paso en el proceso de definición de una política común en materia de migración legal; sin embargo, lamenta que no se haya aplicado un enfoque horizontal, ya que ello habría permitido la definición de normas mínimas comunes para el conjunto de los Estados miembros y las diferentes categorías de inmigrantes. La definición de una política común es muy importante para evitar que unas políticas nacionales demasiado diferentes desvíen los flujos migratorios de su destino inicial.

La clase política europea y nacional debe poder actuar más allá de consideraciones meramente electoralistas y abordar la política de migración desde una óptica general e integrada, tal como la propia Comisión sugería recientemente.

En este contexto se debe incluir a partir de ahora la lucha contra la inmigración ilegal.

Así, es necesario examinar con mayor detalle las siguientes cuestiones:

- Adopción separada de las directivas sectoriales: las cinco directivas propuestas en el marco del plan de política en materia de migración legal se deberían considerar un «paquete» único. Sería necesario elaborar sin tardanza la propuesta de «Directiva marco» sobre los derechos de los inmigrantes que aún no disponen de un permiso de residencia de larga duración.

- Propuesta de Directiva sobre el trabajo altamente cualificado: sería conveniente encontrar un punto de equilibrio aceptable entre, por una parte, las acciones dirigidas a fomentar la llegada a Europa de una mano de obra altamente cualificada y, por otra, evitar la huida de cerebros de los países en desarrollo. Es necesario examinar más detalladamente la propuesta de la Comisión sobre la «migración circular».

- Definición de la categoría de «trabajadores altamente cualificados» a falta de criterios comunes para el reconocimiento de títulos y otras cualificaciones.

- Los sectores propuestos no parecen los únicos que requieren un plan de política comunitaria o que necesitan tal plan de forma prioritaria (baste pensar, por ejemplo, en la atención sanitaria, la restauración o la construcción).

- Evaluación de las posibilidades reales de implantación de una «carta verde europea» para los trabajadores de los sectores afectados por las directivas y más allá de éstos.

- Trámites burocráticos requeridos para los trabajadores altamente cualificados: se deberían simplificar, así como para los trabajadores trasladados por multinacionales.

- Hay que examinar, sobre la base de criterios específicos, la posibilidad de que los trabajadores estacionales cambien su permiso de trabajo estacional por un permiso de residencia de larga duración o por un permiso de solicitante de empleo.

- Asimismo, en relación con la propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de los trabajadores en prácticas remuneradas, hay que prever la expedición de un permiso de solicitante de empleo una vez vencido el permiso necesario para efectuar las prácticas.

- La propuesta formulada por el Vicepresidente de la Comisión, Franco Frattini, en la Conferencia de Trípoli sobre «Migración y desarrollo» celebrada el 22 de noviembre de 2006, sobre la posible creación, a escala europea, de «paquetes de cuotas de entrada legal» que se ofrecerían a terceros países a cambio de un mejor control de los flujos ilegales, así como de la readmisión de los inmigrantes en situación irregular, reviste un gran interés. En este momento resulta necesario evaluar las propuestas concretas que la Comisión tiene previsto presentar.

- Dado que en el Consejo aún se aplica la votación por unanimidad, se corre un riesgo real, como se puede comprobar también en otros ámbitos, de que las actuaciones aprobadas representen únicamente un «denominador común más pequeño», a menudo fruto de un acuerdo a la baja que limita su valor añadido europeo.