

# La Unión Europea: ¿un ejemplo a seguir?

La formación de la Unión Europea y la consecuente apertura de sus fronteras han traído como resultado la implementación de un nuevo sistema de cooperación multilateral en la administración de los nuevos controles fronterizos, introduciendo regímenes mínimos que han tenido efectos tanto en sus políticas migratorias en general como en acuerdos bilaterales en particular.

Históricamente se pueden identificar tres periodos en el proceso migratorio contemporáneo a Europa occidental: el primero, durante la década de los cuarenta, constituido por migración de trabajadores huéspedes; a éste siguió el periodo natural de reunificación familiar desde mediados de los setenta; y el nuevo y último, caracterizado por la recepción y asilo de migrantes en los ochenta, así como la conversión de los migrantes en residentes permanentes, producto de la formación de comunidades minoritarias.

Durante la primera etapa, el estatus temporal de los trabajadores huéspedes estaba supuestamente asegurado con base en su estancia por un periodo determinado. Se les tenía prohibido ejercer ciertas ocupaciones y empleos, sus derechos civiles y políticos estaban limitados y sus permisos podían ser revocados. En tales circunstancias, era de suponerse que los inmigrantes tendrían la intención de regresar a su “hogar”, después de haber ahorrado lo suficiente para construir una casa o establecer un negocio en sus países de origen. Posteriormente, se aceptó la reunificación familiar y, con ello, el establecimiento en un domicilio permanente, la inscripción de los hijos en las escuelas y la necesidad de otorgar servicios públicos, por lo que la residencia de estos trabajadores se hizo permanente. Una vez que los inmigrantes se hicieron residentes, comenzaron a demandar y a hacer uso de los beneficios públicos, provocando una ruptura entre

la lógica del estatus de ciudadanía y la exclusividad del Estado benefactor (Jacobson 1996: 28). Desde entonces, los Estados miembros han tratado de evitar la entrada de los “no europeos” mediante acciones unilaterales —negando visas e inclusive el asilo—, lo que ha provocado que la migración se extienda a otros países con políticas menos estrictas.

A partir del fin de la guerra fría, las fronteras de Europa occidental se transformaron radicalmente. Los países miembros de la ahora Unión Europea optaron por establecer un mercado común interno y, a la par, implementaron una política de “desfronterización”, que eliminaba las fronteras con el fin de promover y estimular el desarrollo económico. Este proyecto es la respuesta a una ambición que fue formalmente autorizada con la firma del Tratado de Maastrich, el cual entró en vigor en 1993. A través de dicho tratado se estableció la creación de una unión política y monetaria en la ahora Unión Europea. Este vínculo ha tenido un importante impacto en el comportamiento del fenómeno migratorio, así como en las políticas formuladas en esta región sobre el tema.

Es importante destacar que ya desde la firma del Tratado de Roma se vislumbraba la intención de los países miembros de la Comunidad Económica Europea de crear una Single European Act, la cual contemplaba la posible formación de una unión regional para regular la migración en la región. En 1987, al revisar el Tratado de Roma, se suscribió en su artículo 8 que: “el mercado interno debe comprometerse a formar un área sin fronteras internas en donde el movimiento libre de bienes, personas y capital es asegurado de acuerdo con las provisiones del tratado”. La interpretación de este artículo, el cual fue cambiado por el número 7 del Tratado de Maastricht, ha generado múltiples controversias (Brochmann y Hammar 1999: 321). El avance importante ha sido la posibilidad de otorgar a todo nacional de un país miembro la libertad para moverse, residir y trabajar en cualquiera de los países de la Unión Europea; es decir, el relajamiento de las fronteras internas para permitir la libre movilidad de las personas, las cuales son consideradas como agentes económicos, es decir, como posibles trabajadores.

A partir de la década de los noventa ha surgido una cooperación sin precedente entre los países miembros de la Unión Europea, una

federación de Estados-nación dependientes de un Parlamento Europeo. Desde el momento en que se desarrolló la política de integración en Europa, se tuvo que tomar en consideración las diferencias no sólo en el concepto de migración, sino en las estructuras sociopolíticas, los factores históricos particulares y en este caso, las experiencias específicas de cada país respecto a la inmigración. A continuación señalo dos casos antagónicos:

- a) Los alemanes y austriacos utilizaban la figura de los *Gastarbeitere*, a través de la cual invitan a trabajadores extranjeros temporales que, como invitados, se espera que regresen a su país de origen cuando han concluido su trabajo o se termina la demanda de ellos. No pretendían su permanencia, ya que estimaban que era inmoral e injustificado someterlos a la presión que trae consigo la asimilación, derivada de la obtención de la ciudadanía.
- b) Suecia, Noruega y Holanda adoptaron el modelo multiétnico o multicultural, basado principalmente en una política de integración a la sociedad por parte de los inmigrantes de diferentes grupos étnicos. Inclusive, Suecia estableció una política de admisión a la inmigración de forma permanente, la cual no causó controversia entre sus ciudadanos. Desde 1959 los países nórdicos tienen un sistema denominado Nordit Passport Union, el cual ha implicado libres movimientos entre los países miembros y tratos igualitarios de trabajo, entre otros arreglos (Brochmann y Hammar 1999: 321).

Mediante el Acuerdo Schengen, se ha transferido el control de entrada a las fronteras externas de los países miembros, iniciándose una política de “desfronterización”. A los países que tienen fronteras con los no miembros, se les denominó países *Schengen*. El principal objetivo del Acuerdo Schengen ha sido introducir el derecho al libre movimiento de nacionales en la tierra de *Schengen* o *Schengerland*. Éstos tienen el derecho tanto a ingresar a los quince países miembros de la Unión Europea como a buscar empleo, con excepción de algunos en el sector público, en donde se requiere forzosamente tener la ciudadanía del país específico. A pesar de que estaba listo para iniciarse en 1995 —aunque fue bloqueado varias veces por

problemas internos—, no fue sino hasta la Reunión de Amsterdam de 1997 que el Acuerdo Schengen fue integrado a la estructura de la Unión Europea y partes de la política migratoria fueron transferidas al marco de referencia institucional de la unión supranacional, con un periodo de transición de cinco años.

Contrario a lo que se pensaba, el resultado del libre movimiento de personas ha reducido en cierta medida las presiones para migrar e incluso ha promovido el retorno de algunos migrantes a sus países de origen, ya que la posibilidad de moverse está garantizada. Sólo 2 por ciento de los nacionales de la Unión Europea trabajan en un país diferente al de su nacionalidad y 0.4 por ciento —aproximadamente 1.5 millones de personas— se mueven de un país europeo a otro anualmente.<sup>124</sup> Estos datos nos indican que la libertad de movimiento no necesariamente conduce al deseo de permanencia en el lugar de destino temporal, y que el hecho de trabajar en otro país implica lenguas diferentes, problemas para transferir derechos de pensión, acceso a vivienda pública y varios tipos de impuestos, entre otros factores.

Es importante destacar que se han desarrollado medidas compensatorias para garantizar una mayor seguridad en la movilidad de personas provenientes de países terceros, o países no miembros de la Unión Europea (Anderson 2000: 19). De esta manera, se han implementado innovadores sistemas de controles internos y se han establecido diversos proyectos y mecanismos, como el manual *Schengen*, un comité coordinador, un sistema de información computarizado ad hoc, un acuerdo regional de cooperación policiaca y judicial, e iniciativas para la futura armonización de una política migratoria colectiva, entre otras políticas e instrumentos.

Desde 1996, todos los miembros de la Unión Europea han adoptado dicho sistema, con excepción de Gran Bretaña e Irlanda.<sup>125</sup> No obstante, todos los que entran por primera vez deben aceptar el sis-

<sup>124</sup> *Migration News*, julio de 2001.

<sup>125</sup> En 1999, Gran Bretaña anunció que aceptaría el acuerdo con excepción de la abolición del control de las fronteras, e Irlanda no quería sacrificar su tratado especial de libre comercio con Inglaterra. En este sentido, Dinamarca tiene un tipo de acuerdo diferente pues, a pesar de ser miembro *Schengen*, retiene su derecho de soberanía a decidir sobre su estructura. Los países escandinavos no miembros —Noruega e Islandia— tienen acuerdos de asociación con el *Schengen* para preservar su viejo Tratado de Libre Movimiento Nórdico.

tema *Schengen*. Se espera que Polonia y Hungría ingresen en 2004, aunque no tendrán un movimiento libre de personas durante los dos primeros años.<sup>126</sup>

En este sentido, el Acuerdo Schengen constituye un parteaguas en materia de política migratoria regional, y en realidad ha implicado una mayor colaboración policiaca entre los gobiernos para endurecer el control de sus fronteras externas, con el fin de asegurar su propia "seguridad interna". Se han desarrollado acuerdos para establecer patrullas binacionales y multinacionales que lleven a cabo labores de vigilancia no sólo en las fronteras sino en el interior de la Unión. Francia, Alemania y Holanda fueron los países que en un inicio estuvieron a favor de un proceso rápido de integración e iniciaron dicho acuerdo como un proyecto piloto para eliminar controles para bienes y personas entre ellos. Asimismo, se estableció la estandarización de los controles externos fronterizos a través de una cooperación judicial y policiaca.

Sin embargo, el desmantelamiento de los controles fronterizos a su vez ha causado gran ansiedad entre los europeos, puesto que se ha percibido un potencial incremento en la inmigración clandestina o ilegal y un posible aumento del tráfico de drogas, de extranjeros no miembros, de armas, etc. Estas preocupaciones los han llevado a desarrollar políticas ad hoc diseñadas para tratar de solucionar los problemas en materia de seguridad nacional y regional.

Con el fin de fortalecer su seguridad regional, se ha intentado establecer una política de visados para inmigrantes temporales; limitar las peticiones de asilo a un solo país; crear un sistema de información automatizado para coordinar acciones referentes al ingreso de extranjeros, en general. Es importante señalar que este tipo de colaboración se ha realizado mediante diversas reuniones convocadas por instituciones intergubernamentales del Consejo de Ministros, de la cooperación política europea y de múltiples foros multilaterales.

Existen varias categorías establecidas por la política migratoria europea.<sup>127</sup> En primer término, el Acuerdo Schengen estableció en

<sup>126</sup> No obstante, se podría extender esta prohibición por un máximo de siete años de espera, hasta que todos los países miembros lo acepten.

<sup>127</sup> Para una mayor explicación de estas categorías véanse Convey y Kupiszewsky (1995: 939-963).

1990 que la emisión de visas para extranjeros dirigidas a turistas, a personas de negocios o a científicos no debía exceder los tres meses. Destaca específicamente que no son permisos para trabajar o establecer un negocio. Sin embargo, debe tomarse en consideración que para la Unión Europea hay tres categorías de extranjeros según el origen de los inmigrantes: los ciudadanos de países miembros de la Unión Europea, los originarios de los países de la Asociación de Libre Comercio de Europa, ALCE (European Free Trade Association) que, junto con la primera categoría forman un área económica europea, y los ciudadanos de terceros países. Cada una de estas categorías tiene una posición legal para cruzar las fronteras o puertas que pueden dividirse en las siguientes políticas:

- 1) *Visas y requisitos de entrada.* Los ciudadanos de la Unión Europea no necesitan visa. El resto de los países requieren comprobar el objetivo de su viaje; demostrar su intención de regresar a su lugar de origen y sus ingresos; pagar una cuota; enfrentar límites numéricos de las visas y multas por no portar documentos, etc. Asimismo, se ha decidido no considerar a ningún ciudadano de la Unión Europea como extranjero, además de que seguramente se llegará a un consenso sobre qué terceros países deberán tramitar una visa válida en todo el grupo dentro de la misma. Un dato sumamente importante es que los residentes extranjeros de estos países también cuentan con libertad de movimiento dentro de las fronteras de los países que conformaron *Schengenland*.
- 2) *Controles fronterizos externos.* Se han establecido rígidos controles para no permitir la entrada a los extranjeros no miembros de la Unión Europea, principalmente a los inmigrantes ilegales. Los controles se han instaurado en los principales lugares de entrada: el Mediterráneo español para los inmigrantes provenientes de África; los que vienen de la frontera oriental: Rumania, Bulgaria y Rusia en Alemania y Austria; y para los que proceden desde Albania o la ex Yugoslavia el Mar Adriático hacia Italia. En la Convención de Cruces de las Fronteras Externas en 1991, se plantearon cuestiones técnicas y de organización, así como el establecimiento de una política de emisión de visas.

3) *Permisos de trabajo y residencia.* Los ciudadanos tienen permiso de trabajar en cualquiera de los países de la Unión Europea, así como recibir beneficios para sus familiares y de retiro. Los estudiantes, jubilados y cualquier otra persona sin actividad también tienen derecho a moverse libremente por la comunidad. La única razón por la que se puede rechazar a una persona es si pone en peligro la política pública, la seguridad o la sanidad de un país. Cuando se alcance por completo la ciudadanía europea, estos puntos quedarán superados.

Por su lado, los ciudadanos de terceros países deben superar varios obstáculos para la obtención de visas, permisos de empleo, regularizarse o naturalizarse, incluso viajar libremente por la Comunidad. Los permisos de trabajo y residencia normalmente se brindan por un periodo determinado, generalmente un año, aunque mientras más se permanece en un país, las posibilidades de renovar un permiso o incluso de hacerlo permanente en el futuro aumentan sustancialmente. Aunque cada país ha establecido sus propias reglas, las condiciones que más importan para otorgar la residencia son un empleo estable, salario suficiente para la manutención del individuo y su familia, dominio del idioma local, condiciones de vivienda adecuadas, etc. Estas limitaciones son de alguna manera proteccionistas, pues han sido fijadas para proteger los mercados laborales, por lo que es probable que las políticas sean crecientemente restrictivas.

Cabe destacar que el nivel educativo y la capacitación con la que cuentan los trabajadores que migran de un país de la Unión Europea a otro, o de los extranjeros que entran en la Comunidad es muy distinto, por lo que es importante encontrar estándares comunes en este tema (reconocimiento de estudios, estatus de las profesiones y salarios equivalentes, etc.). Asimismo, en el Tratado de Maastricht se incluyó un capítulo social cuyo objetivo era asegurar que la fuerza de trabajo dentro de la Unión Europea tuviera niveles mínimos de seguridad social y ésta fuese accesible para los inmigrantes que cuentan con permisos de trabajo o residencia. Los servicios médicos que se otorgan a todos los ciudadanos de la Unión Europea, así como

los seguros privados (generalmente usados por los turistas), no son aplicables a los inmigrantes, por lo que éstos deben recurrir a los sistemas de seguridad social nacionales.

Es importante destacar que ha habido una falta de consenso y se han generado múltiples discusiones alrededor del tema sobre el estatus legal de un residente extranjero de un país tercero, que vive en un Estado miembro de la Unión Europea. Este grupo de personas constituye la mayoría de la población inmigrante de Europa occidental: a mediados de la década de los noventa cerca de diecisiete millones de migrantes vivían en los quince países miembros de la Unión Europea, de los cuales once millones constituían nacionales de terceros países.

- 4) *Controles internos*. Existen controles internos muy controversiales, que se establecieron con el fin de proteger los mercados laborales de los inmigrantes indocumentados. Algunas políticas adoptadas en este sentido son: la existencia de tarjetas de identificación; cierta presión a empleadores de indocumentados sin llegar a castigarlos, con el fin de que reporten toda contratación de inmigrantes; y deportaciones a sus lugares de origen.
- 5) *Permisos de residencia permanente y sistemas de regularización*. Los programas de regularización y otorgamiento de residencia permanente varían mucho de país a país pero, en general, las condiciones que se exigen son una residencia prolongada y un empleo estable, a condición de no haber abandonado el país por periodos prolongados (por ejemplo, dos años en Gran Bretaña). Se promueve la reunificación familiar sobre todo de cónyuges e hijos menores (cuya edad máxima debe ser 18 años) y, a veces, de padres, abuelos u otros parientes. La regularización de inmigrantes ilegales no es aceptada en algunos países (como Alemania u Holanda) por considerarse que el inmigrante cometió un delito al haber ingresado sin documentos. Un caso atípico lo constituye Italia, que entre 1984 y 1996 concedió cuatro programas de regularización o amnistías, con los que se beneficiaron ochocientos mil inmigrantes indocumentados (Vitorino 2002: 10). En otros países existen ciertos programas que apoyan la integración del inmigrante.

- 6) *Naturalización*. Ésta es la última etapa del proceso migratorio en la que una persona deja de ser inmigrante o residente permanente para convertirse en ciudadano, bajo los criterios de *jus soli*, *jus sanguinis* o un modelo mixto, que es diferente en cada país. En Alemania, por ejemplo, se otorga la ciudadanía a quien compruebe que tiene ancestros alemanes, aun si no domina el lenguaje o la cultura alemanas. Los requisitos que los países buscan para otorgar la ciudadanía van desde un periodo suficiente de residencia de cinco a diez años hasta ser cónyuge de un ciudadano. Para obtenerla el candidato debe poseer: un certificado de decencia o un registro penal limpio; una asimilación y lealtad probada (ejemplo de ello sería el dominio de la lengua); y, en ocasiones, la renuncia a otras ciudadanías. No obstante, como ya lo he señalado, cada vez ha sido más aceptada la doble o triple nacionalidad. Sin embargo, hasta el momento los países europeos han tenido poca experiencia en llevar a cabo naturalizaciones, ya que existen pocos residentes que luego se convierten en ciudadanos.

En cuanto a derechos, los ciudadanos de un país tienen la posibilidad de trabajar y residir en otro, aunque no obtienen los mismos derechos que los nacionales de ese Estado, sobre todo en lo que se refiere a las elecciones nacionales. La libertad de movimiento otorgada a la población de los países miembros ha planteado la cuestión de si los residentes legales extranjeros tienen el mismo derecho de moverse de un país a otro. Esto llevó a la Corte Europea de Justicia a formular la regla de no discriminación para permitir a los trabajadores de terceros países moverse legalmente en el interior de la Unión Europea. No obstante, se ha observado que los residentes extranjeros que tienen permiso de trabajo en un país, pocas veces se mueven para trabajar ilegalmente en otro.

Los Estados miembros de la Unión Europea han llevado el tema migratorio a niveles más profundos de cooperación que cualquier otro grupo de países u organización regional en el mundo, e incluso más allá de la cooperación a nivel global. Aunque la regulación europea sobre migración no puede ser calificada como propia de una federación, puede decirse que tiene mayor alcance que un régimen

internacional. En este sentido, la soberanía de los Estados referente a la migración dentro y desde fuera de la Unión Europea es ambigua, pues ésta no tiene toda la soberanía sobre la migración dentro de la misma Unión, pero sí mayor que los Estados miembros; estos últimos son soberanos en casi todos los sentidos sobre la migración dentro de la Unión Europea, ya que tiene límites su propia membresía.

Para Koslowsky (1998: 179-180), los resultados de una integración y una cooperación mayores podrían ser negativos si originan políticas crecientemente restrictivas con actitudes racistas, de violación de los derechos humanos de inmigrantes. Es decir, la cooperación respecto a la inmigración de terceros países ha ocurrido fuera de la estructura de la Comunidad y podría derivar en políticas poco democráticas que vayan en detrimento de los derechos de los inmigrantes. Curiosamente, esto sería ir en contra de dos de los principios que, en general, se promueven en la Unión: la democracia y la protección de los derechos humanos.

Hasta el momento, la Unión Europea es considerada como la región con mayor internacionalización de la política migratoria. No obstante, a pesar del significativo progreso en la homogeneización de las políticas de visas, del cruce de las fronteras externas y de refugiados, la mayoría de las decisiones respecto a la entrada de no europeos a la Comunidad siguen siendo tomadas en los niveles intergubernamentales de cada país. Como bien lo señala Freeman (1998: 91), los Estados miembros no sólo colaboran y buscan acuerdos internacionales sino que ponen en riesgo sus intereses nacionales.

Para la elaboración de una política migratoria regional y la aceptación de la abolición del control de las fronteras propias, automáticamente se introduce el valor de la “confianza”, dado que un país debe confiar en la buena conducción de la supervisión externa que ejerce el otro. De esta manera, la “confianza” se convierte en elemento central para que pueda tener éxito un acuerdo como el Schengen (Verea, en proceso de ed.). Hasta el momento, Francia ha sido uno de los países que, en algunos momentos, ha desconfiado de la eficiencia del control externo de otras naciones, vinculando migración con tráfico de drogas, problema que ha sido muy importante en las discusiones del acuerdo. Otro elemento fundamental que ha estado sujeto a álgidas discusiones y desacuerdos es el referente a los gastos

que implica constituirse en un país *Schengen*, pues se tienen que imponer costosos controles en términos económicos y de recursos humanos hacia terceros países.

No obstante, los gobiernos de derecha que tienen hoy muchos de los países de la Unión Europea han manifestado su preocupación constante sobre la “invasión silenciosa de extranjeros de terceros países”. Este tema se ha discutido en diversas reuniones regionales. Así, por ejemplo, uno de los temas más importantes abordados en la Cumbre de Sevilla, del 20 al 22 de junio de 2002, fue precisamente la inmigración de terceros países. Se discutió ampliamente la posible elaboración y aplicación de una política coordinada de inmigración por los países miembros. Es un hecho que las políticas hacia la inmigración se han endurecido sustantivamente durante el último año,<sup>128</sup> por ejemplo:

- a) En Italia se aprobó un proyecto de ley en junio de 2002, el cual pretende restringir la entrada de inmigrantes, facilitando su expulsión y reforzando las penas contra los clandestinos y sus traficantes.
- b) En Gran Bretaña se han presentado diversos proyectos ante el Parlamento, con el objeto de expulsar a extranjeros cuyas peticiones de asilo fueron rechazadas.
- c) En España, después de haber regularizado a alrededor de 400 000 inmigrantes clandestinos en 2001, se elaboró un plan de endurecimiento que no permitirá nuevamente que un ilegal pueda regularizarse. Asimismo, se ha determinado establecer límites a la reunificación familiar.
- d) En Austria, en ese mismo año, se adoptó una ley que obliga a los extranjeros de terceros países a aprender alemán, bajo la amenaza de perder residencia y apoyos sociales.
- e) Grecia abrió la oportunidad de una segunda oleada de regularización de migrantes.
- f) En Portugal, a pesar de que han suspendido un programa de permisos temporales de trabajo, están elaborando un programa

<sup>128</sup> *Reforma*, 19 de junio de 2002, 27A.

de instauración de cuotas de entrada a inmigrantes y la regularización de clandestinos.

- g) En Alemania se reforzaron sanciones contra los inmigrantes clandestinos y los traficantes.
- b) En Holanda se quiere endurecer la lucha contra la inmigración y se expulsará a aquellos cuya petición de asilo sea rechazada.

A pesar del endurecimiento en contra de los inmigrantes clandestinos provenientes de terceros países, una política migratoria regional como la europea nos brinda un ejemplo muy ilustrativo de cómo confrontar tendencias permisivas y/o expansivas con otras medidas restrictivas, estableciendo diferentes procesos de inclusión así como de exclusión para todo tipo de migrantes y sus descendientes. Los procesos de “desfronterización” contra “refronterización” que se han venido llevando a cabo en la Unión Europea constituyen el pegamento que amalgama y une a los países que se encuentran bajo su sistema y separa a aquellos que no lo comparten, producto de muchos años de integración no sólo económica sino política y social.