

# Aspectos externos de la política europea de inmigración con relación a la frontera sur

Elvira MARTÍNEZ RUIZ

## *1. Introducción.*

Con el final de la guerra fría y del bipolarismo, el Mediterráneo se ha convertido en una zona con escasa importancia estratégica: ya no es, como antes, uno de los escenarios en los que los dos grandes medían sus fuerzas; ya no hay en el Mediterráneo "amenazas militares" ni "agentes hostiles claramente definidos"<sup>1</sup>. Ahora es un escenario regional con conflictos locales que no es ajeno al nuevo orden internacional y en el se ha definido un nuevo concepto de seguridad y un nuevo enemigo.

Para nuestro Departamento de Defensa "actualmente el concepto de seguridad abarca a todos los agentes que pueden producir inestabilidad, tales como los políticos, económicos, sociales, rearme militar, etc. En suma el factor humano y sus manifestaciones de relación"<sup>2</sup>. Y paralelamente a esta generalización al "factor humano" del concepto de seguridad, nos encontramos con una militarización del lenguaje de algunos políticos. Ahora lo que en lenguaje de algunos políticos socialistas se denominan "nuevos cambios", "nuevos retos y desafíos", en el lenguaje militar -en ocasiones también usado por políticos conservadores<sup>3</sup>- se denominan "nuevos riegos" y "nuevas amenazas", como son: la inmigración

1. A. Marquina, "Los foros de seguridad en el Mediterráneo Occidental". Comunicación presentada al Coloquio Islam y Occidente. Granada 1993 (en prensa).

2. *Cuadernos de Estrategia del Ministerio de Defensa*, 45 (1992).

3. Ver el documento "Seguridad en el sur de Europa y el Mediterráneo" presentado por José M<sup>a</sup> Aznar en la Cumbre de líderes de la Unión Internacional Demócrata, en octubre de 1992.

procedente del Magreb<sup>4</sup>, terrorismo, drogas, enfermedades como el SIDA, el cólera, o la proliferación de armas en la zona,...

También se ha definido la nueva imagen del enemigo: el Islam. Y así hemos visto como "... el mundo árabe ha ido ocupando el lugar del antiguo enemigo del Este y se ve inserto en una amalgama de integrismo religioso y terrorismo"<sup>5</sup>.

## 2. *La inmigración.*

Para Europa el Mediterráneo se ha convertido en una de las puertas por la que entran las "invasiones de los nuevos bárbaros", es una "frontera porosa", una "frontière vulnérable" diferente de las otras fronteras europeas "car elle limite avec le Tiers Monde qui, dans ce cas concret, est un Tiers Monde arabe et islamique"<sup>6</sup>.

La inmigración, especialmente la magrebí, se ha convertido en un tema central en los debates políticos de los países europeos. En aquellos que tradicionalmente han sido países de acogida -como Francia, Alemania, Gran Bretaña, Suiza- se intenta, desde la crisis de 1973, frenar la inmigración por medio de disposiciones legales que limitan la entrada a familiares, que se reúnen con activos ya instalados, y a refugiados políticos, en demanda de asilo. Se incentiva el regreso de los trabajadores emigrantes no sólo de los países árabes (Argelia y Turquía principalmente), sino también de los países del sur de la Comunidad.

España, Portugal, Italia y Grecia poco a poco han pasado de ser países de emigración, a ser países de inmigración, debido al aumento de su nivel económico y a los problemas que los emigrantes tienen para acceder a otros países que han endurecido sus políticas migratorias. Pero la capacidad de recepción de estos países no es ilimitada por lo que se hace necesario desarrollar

4. "...la libre circulation des personnes n'est pas contestable à une époque d'intensification des échanges de biens et de services, d'accélération des voyages individuels et collectifs... Mais... il a sans doute été erroné de traiter de la libre circulation des personnes comme on avait traité de la libre circulation des marchandises. Car les personnes ne sont pas des marchandises. Elles ne transportent pas que leur identité et leur nationalité, elles transportent aussi leur histoire, leur langue, leurs traditions, leur religion, et aussi leurs peurs ou leurs fantasmes.

Sans doute est-il encore temps de s'en rendre compte pour permettre à l'Europe de s'organiser face aux menaces". Informe de la Comisión de Control del Senado francés sobre el convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 12-12-91, n° 167, p. 41.

5. Informe del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y el Magreb, de 12 de mayo de 1993.

6. Rapport l'Europe et le Maghreb. Presentado por el Ministro de Asuntos Exteriores F. Fernández Ordóñez en Bruselas en marzo de 1992.

políticas migratorias que no serán eficaces si pretenden hacer desaparecer el síntoma, sin actuar sobre el foco que origina el problema.

Por ello es necesario acercarse a las causas, características, evolución y consecuencias de las migraciones, para poder responder a dos cuestiones: la primera de ellas acerca de si el discurso oficial sobre la inmigración refleja la situación real o si "los hechos desmienten el discurso político, que cada vez se aleja más de la realidad. Esta realidad traduce el carácter no deseado de una emigración cuyas dimensiones no se dominan"<sup>7</sup>. La segunda, si hay una adecuación entre los aspectos políticos y jurídicos del problema de la inmigración, entre objetivos y medios para alcanzarlos o si, por el contrario, se comparten los objetivos pero difícilmente se comunitarizan los medios para intentar realizarlos. En resumen, si la Comunidad ha diseñado o no una política migratoria.

En este tema sucede algo parecido a cuando en una caseta de feria una persona puede ver su imagen reflejada en múltiples espejos. Así, al estudiar las relaciones de la Comunidad con el Magreb o la política migratoria de la Comunidad, estamos viendo reflejada la imagen de lo que ha sido la evolución de la Comunidad a la Unión Europea, sus intereses, sus prioridades, sus diferentes enfoques y sus divisiones; y también sus problemas interinstitucionales.

### *2.1. Evolución de las migraciones.*

Las migraciones de los siglos XIX y principios del XX han estado determinadas por dos razones económicas. Los migrantes buscaban mejores condiciones de vida que las que había en sus países de origen. Y los países de acogida necesitaban mano de obra para explotar sus recursos naturales y asegurar el funcionamiento de sus economías.

Las migraciones de países europeos a regiones lejanas (América, Australia, Canadá) han sido migraciones familiares con vistas a una instalación permanente en el país de acogida. Por el contrario las migraciones hacia distintos países de Europa desde países próximos a los países de acogida han sido migraciones temporales de hombres solos, solteros o casados, que dejaban la familia en su país de origen hacia el cual tenían previsto volver más pronto o más tarde.

7. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la inmigración de 23 de octubre de 1991. SEC (91) 1855 final. Muy significativo sobre el doble discurso en materia migratoria es el Considerando C de la Resolución sobre política europea de inmigración A3-0280/92, DOCE n° C de 18 de nov. de 1992 que dice: "que a pesar de la inmigración oficial cero, los Estados miembros de la Comunidad de hecho siguen siendo países de inmigración".

En el curso de las últimas décadas este fenómeno ha registrado un cambio profundo: países tradicionalmente de acogida y que habían cerrado sus puertas a la inmigración han visto que la inmigración, que tradicionalmente era de tipo económico, era sustituida por otra constituida por reunificaciones familiares, refugiados y solicitantes de asilo; por otra parte, países europeos del sur que tradicionalmente han sido exportadores de mano de obra, han comenzado a recibir grandes cantidades de primo-emigrantes y "se ven confrontados a un fenómeno muy reciente, mal conocido, difuso en sus contornos, extremadamente heterogéneo y rápidamente creciente. Carecen, además, por lo general, de la experiencia, del personal y del aparato administrativo adecuado para tratarlo. La geografía está lejos de favorecer el control de los flujos tanto por la extensión de las costas como por su mayor proximidad a algunos de los principales países de origen"<sup>8</sup>.

Este cambio en las características de las migraciones se debe a unas profundas transformaciones, fruto de 3 clases de factores:

1.- *Económicos*: crisis mundial que afecta a todos los países, especialmente a los industrializados, hacia los que tradicionalmente confluían las migraciones. El paro ha provocado el cierre de fronteras, lo que ha traído como consecuencia que los emigrantes temporales hayan prolongado la duración de su estancia en el país de acogida y hayan hecho venir a sus familias con lo que se ha consolidado la reagrupación familiar y ha disminuido la incitación al retorno; todo ello debido al temor de que si regresaban a sus países de origen, les impidieran volver a entrar, y, sobre todo, porque sus países de origen no les ofrecen muchas más posibilidades que les ofrecían cuando los dejaron.

El cierre de fronteras también ha contribuido, por una parte, al desarrollo de las migraciones clandestinas, lo que ha dado lugar a que haya un número creciente de trabajadores en situación irregular a pesar de -y, en parte, debido a- las sucesivas regularizaciones que se han llevado a cabo en los países europeos<sup>9</sup>. Por otra, al aumento de las demandas de asilo como única vía de entrada legal para aquellos que no tienen la posibilidad de la entrada clandestina y la regularización posterior.

2.- *Políticos*: en las crisis políticas siempre encontramos a un cierto número de ciudadanos que sienten que su vida o su libertad se encuentran amenazados;

8. Joaquín Arango. "Los dilemas de las políticas de inmigración en Europa", en *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, (noviembre-diciembre de 1992), pp. 46-54.

9. Ver Yann Moulrier Boutang y otros. *Economie politique des migrations clandestines de main d'oeuvre*. París: Publisud, 1986.

por ello deciden emigrar en busca de garantías para su seguridad. Este problema de los refugiados políticos no se ha planteado hasta el momento en las recientes emigraciones de magrebíes que se dirigen al sur de Europa, sin embargo se plantearía en el caso de que el fundamentalismo, finalmente, se impusiera en Argelia, dando lugar a una república islámica cuya influencia se dejaría sentir no sólo por todo el Magreb sino también en Europa<sup>10</sup>. Esta preocupación se ve reflejada en el Documento de Trabajo preparado por la parte francesa para el Seminario interministerial franco-español que tuvo lugar en Salamanca el 28 y 29 de septiembre de 1992 en el que se contempla la necesidad de "Réfléchir ensemble aux conséquences en termes migratoires d'une accession éventuelle des islamistes au pouvoir, de situations de crise mais aussi d'un alourdissement du climat politique et des restrictions de plus en plus fortes aux libertés".

3.- *Tecnológicos de diversa índole*: facilidad de las comunicaciones; mecanización de la agricultura que cada vez ocupa a menos trabajadores; la evolución tecnológica sufrida por la industria que hace que cada vez se necesite menor cantidad de mano de obra pero más cualificada;...

## 2.2. Causas.

Las causas de las migraciones son de dos tipos, internas y externas. Las primeras hacen referencia a la demanda de mano de obra. Las externas a la interdependencia, a los desequilibrios económicos, a la inestabilidad política y al aumento de la demografía.

No creo que se deba incluir sólo al hambre entre las causas de las migraciones procedentes del Magreb. Aunque entre los inmigrantes encontramos a campesinos, también hay licenciados, -hasta incluso doctorados en Francia o en España-, que no encontraban trabajo o estaban en situación de subempleo; así como empleados del sector público a los que la puesta en práctica de políticas de ajuste estructural que ha propiciado, entre otras cosas, el desinflamiento del sector público, ha dejado sin empleo<sup>11</sup>, clases medias que quieren mejorar su nivel de vida<sup>12</sup>, etc.

10. Este es uno de los temas que más preocupan a Hassan II, como ha manifestado en todas las reuniones que ha mantenido en estos últimos meses con políticos europeos, especialmente del sur.

11. Ver Georges Tapinos. "La coopération internationale peut-elle constituer une alternative à l'émigration des travailleurs?", en *Migrations Internationales: le tournant*. Paris: OCDE, 1993, pp. 195-204.

12. Ver la entrevista al Subsecretario de interior Fernando Puig de la Bellacasa, publicada en *EL PAÍS*, 10-1-94.

### 2.3. Consecuencias del fenómeno migratorio.

Hay que distinguir entre dos etapas ya que las consecuencias, que durante los sesenta se percibían como positivas, en los ochenta y noventa se perciben como totalmente negativas.

En la primera etapa los intereses de dos grupos de países eran complementarios: los del norte, caracterizados por una demanda de mano de obra, y los del sur, a su vez, por un exceso de ella. El Norte llevaba a cabo una especie de alquiler de mano de obra, cuya duración se presuponía temporal y controlable a voluntad del empleador. Para el Sur la emigración era igualmente beneficiosa ya que disminuía el paro y el sub-empleo con lo que aumentaba la productividad de la población que no emigraba. Además los envíos de los salarios de los emigrantes contribuían, directamente, al aumento del poder adquisitivo de sus familias que se habían quedado en el país de origen; e, indirectamente, al del resto del país. Por otra parte en el momento de producirse el retorno a sus países de origen, los trabajadores emigrantes aportarían una cualificación y un hábito a la realización de trabajo industrial que transformaría el sistema productivo.

En la segunda etapa mencionada ya no hay una convergencia de intereses entre el Norte y el Sur. El Norte ya no necesita mano de obra por la desaceleración del crecimiento económico y la reestructuración industrial fruto de las sucesivas crisis que se han sucedido a partir de los años setenta. Además ha percibido que es incapaz de controlar la duración de la estancia de una inmigración que se ha asentado definitivamente, a pesar de la numerosas políticas de incitación al retorno; así como que el coste global social de la emigración es elevado, ya que si bien la contribución al enriquecimiento del país de acogida es importante cuando se trata de los primo-inmigrantes, después de producirse la reagrupación familiar, las necesidades educativas, de alojamiento, hospitalarias, etc, hacen que el balance resulte negativo. Como señalan A. Golini y C. Bonifazi "el hecho de considerar al inmigrante como un individuo capaz de beneficiarse de determinados derechos, facilidades y servicios, y no sólo como un medio de producción, ha aumentado notablemente el coste global de la inmigración y ha producido una profunda orientación de las actividades y las políticas de los países de acogida en su sentido más restrictivo"<sup>13</sup>.

Para los países de origen la emigración a la larga tampoco es positiva: los emigrantes que se asientan definitivamente en los países de acogida dejan de

13. "La evolución demográfica y las migraciones internacionales", en *El futuro de las migraciones*, Conferencia de expertos organizada por la OCDE. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.

enviar dinero; al no regresar no aportan sus conocimientos y, lo que es peor, los avances tecnológicos de la industria requieren una mayor especialización con lo que, al admitir mano de obra cualificada y técnicos especializados, se produce una fuga de cerebros.

#### *2.4. Soluciones europeas a las migraciones magrebíes.*

En el Informe de los Ministros de Inmigración al Consejo Europeo de Maastricht (3-12-91) sobre política de inmigración y asilo, elaborado por el Grupo Ad Hoc Inmigración se establece un programa de trabajo sobre política migratoria que está formado por unas medidas generales y unos temas prioritarios.

Las primeras son de la competencia de la cooperación política europea y de la acción comunitaria y consisten en:

- el análisis de las causas de presión sobre la inmigración;
- la supresión de las causas de los movimientos migratorios por medio de una política adecuada en el campo de la ayuda al desarrollo, política comercial, derechos humanos, alimentación, medio ambiente y demografía;
- la incorporación del aspecto "migración" en la cooperación económica, financiera y social.

Las medidas prioritarias, cuya elaboración podría depender de distintos Ministerios -Asuntos Exteriores, Asuntos Sociales, Trabajo-, coordinados y dirigidos por los Ministros encargados de Inmigración, serían las siguientes:

- la armonización de la política de admisión;
- el desarrollo de un enfoque común del problema de la inmigración ilegal;
- la política de la migración de la mano de obra;
- la situación de los súbditos de los terceros países.

Por tanto, la solución se encontraría en una política migratoria que actuase a tres niveles:

- en los países de origen: mediante las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo (liberalización de los intercambios, transferencia de tecnología, ayuda financiera), que mejoren el nivel de vida de los países del Magreb y permitan fijar a la población a sus países de origen.
- en los países de acogida: mediante el control del trabajo ilegal e integración de los ya instalados.
- en la frontera: control de entradas.

### 2.5. *Los problemas económicos y políticos.*

Desde un punto de vista económico los más importantes serían:

1.- Cómo ayudar a los países en vías de desarrollo (PVD), que reciben importantes flujos monetarios necesarios para reequilibrar su balanza de pagos, si se cierran las puertas a la mano de obra excedentaria que les interesaría exportar.

2.- Cómo facilitar las exportaciones de productos agrícolas, pesca e industria de los PVD en detrimento de la propia industria, y, sobre todo, de la agricultura y la pesca de los países comunitarios mediterráneos cuyos productos son concurrentes<sup>14</sup>.

3.- Cómo ser totalmente rígidos con ciertos sectores de la economía como la agricultura intensiva, la hostelería, la restauración, la confección, etc, que difícilmente podrían subsistir y competir con otras empresas deslocalizadas si no fuera por el recurso a mano de obra inmigrante clandestina.

Desde un punto de vista político, tanto de política exterior como interior, podríamos, entre otros, destacar los siguientes:

1.- Cómo conjugar estos intereses económicos con la necesidad de estabilidad política en la zona, que obliga a que no se produzca el cierre total a la inmigración para que se mantenga el *statu quo* y no se produzcan factores de desequilibrio que puedan, a la larga, producir un mayor flujo migratorio ya no sólo económico sino político.

14. A este respecto el informe de la Sra. Cassanmagnago Cerretti señala que "... es esencial para el futuro armonizar de manera coherente los objetivos de la política de desarrollo de la Comunidad con los de las demás políticas. En el caso del Magreb, es esencial que las adaptaciones de la política agraria común reduzcan la competencia y que se favorezcan las importaciones que correspondan a productos en los que los países del Magreb tengan ventajas comparativas". Informe del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la CE y el Magreb, de 12 de mayo de 1993.

Idéntico punto de vista encontramos en el Proyecto de mandato negociador elaborado en la primavera de 1993 por el Comisario, actual Vice-Presidente, de la Comisión, M. Marín, sobre el Acuerdo de Libre Cambio CE-Marruecos, que otorgaba grandes facilidades a la agricultura marroquí en productos que competían directamente con productos españoles. Ante la oposición de los Ministros españoles de Exterior y Agricultura, Marín respondió que la Administración española debería elegir entre apostar por la estabilidad del Magreb, y por ello consentir algunos sacrificios, o preservar sus intereses económicos a corto plazo; este sacrificio era necesario en una zona en la que las grandes intereses de España debían ser el fundamentalismo, la droga y la inmigración. *EL PAIS*, 27-9-93 y 18-10-93; *ABC*, 9-11-93.

2.- Cómo conseguir que el problema de la inmigración no ponga en peligro e incluso impida la consecución de la libre circulación de personas dentro de la Unión Europea<sup>15</sup>.

3.- Cómo puede el Mediterráneo competir con los países del Este, que también son vecinos y posibles candidatos a la emigración, que además son europeos y fácilmente asimilables<sup>16</sup>.

### 3. *Libre circulación e inmigración.*

La puesta en práctica de las soluciones que teóricamente se revelan como las correctas es complicada, no sólo por los problemas que acabamos de enumerar sino porque cada una de las medidas que es necesario llevar a cabo se enfrenta a un fuerte obstáculo.

Con relación a las soluciones que apuntan a la actuación en las países de origen, a pesar de que son muchos los que opinan que la cooperación internacional con los PDV es la alternativa a la emigración, no todos están de acuerdo en que el desarrollo fije a las poblaciones ya que, la experiencia en los países del sud-este asiático demuestra que, por lo menos a corto plazo, el desarrollo produce un incremento de la propensión a la emigración. Entre los escépticos se encuentran Georges Tapinos para quien es poco probable que la cooperación pueda realizarse de tal manera que suponga una rápida transformación del sistema económico que disuada a los migrantes potenciales, más bien "il est raisonnable de supposer qu'un certain nombre de jeunes actifs du Tiers Monde préféreront, ..., affronter le décbirement de l'émigration que de courir le risque du développement national".<sup>17</sup> También Paul Balta para quien "L'expérience des

15. Temor expresado por Jacques Delors en declaraciones recogidas por Agence Europe, 6 de enero de 1994.

16. A la frontera sur le ha surgido un competidor tanto a nivel comercial como de los inmigrantes: la nueva frontera del este con la que los años pasados apenas se negociaba pero que en los noventa aparece como una zona importante para la expansión comercial europea. Es además una zona necesitada de ayuda. La CE, consciente de que a corto plazo los primeros países de esta periferia (República Checa, Eslovaquia, Polonia, Hungría) estarán estrechamente relacionados con la Comunidad, les ha concedido en dos años más dinero que al Mediterráneo en doce. Lo cual no es de extrañar si tenemos en cuenta las declaraciones del Canciller alemán H. Kohl en su intervención ante el Senado francés el pasado 13 de octubre de 1993 cuando dijo que "consideraba inaceptable" la idea de que las fronteras occidentales de Polonia y la República Checa sigan siendo "a la larga" las fronteras de la Unión Europea. *EL PAIS*, 14-10-93.

17. *Op. cit.*, p. 200.

dernières décennies a amplement prouvé que ce qu'on a appelé le "transfert de technologie" était un leurre"<sup>18</sup>.

No obstante, la persistencia de los desequilibrios Este-Oeste y Norte-Sur y la realización del mercado único europeo van a provocar un aumento de la incitación a emigrar, lo que plantea el problema del cierre de fronteras como algo previo a la política de cooperación.

Si nos centramos en el control de las fronteras surge el problema de dónde se debe frenar a la inmigración si en las fronteras internas de cada uno de los países de la Unión Europea, o en la frontera exterior con el Magreb que es a la vez frontera nacional (española, italiana, francesa, portuguesa) y comunitaria.

Si cada país tiene que controlar la inmigración, sin ningún tipo de coordinación con los demás, deberá reforzar sus fronteras interiores lo que es, a todas luces, incompatible con el objetivo de la abolición de las fronteras físicas. Este es uno de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, que impide la consecución de un espacio sin fronteras interiores<sup>19</sup>.

Si por el contrario se cree que es mejor la otra opción entonces, cómo garantizar la libre circulación de los ciudadanos comunitarios suprimiendo las fronteras interiores sin haber armonizado políticas relativas al asilo, a los visados, a las drogas, a las armas,...; sin haber solucionado los conflictos intracomunitarios entre España y Gran Bretaña (el contencioso de Gibraltar que tiene paralizada la firma del Convenio de los Estados miembros de las Comunidades Europeas relativo al cruce de las fronteras exteriores); o entre Gran Bretaña e Irlanda. En resumen, si la Unión Europea quiere ser realmente una "unión" y no sólo una zona de libre comercio no solamente debe facilitar el paso por las

18. "Les lacunes de la formation de la compétence professionnelle au niveau du vécu", en Juan Montabes, Bernabé López y Domingo del Pino (eds.). *Explosión demográfica, empleo y trabajadores en el Mediterráneo Occidental*. Granada: Universidad de Granada-Biblioteca de Ciencias Políticas y Sociología, 1993, pp. 169-180.

19. A la libre circulación de personas se refieren tanto el Libro Blanco de la Comisión de 1985, como el Acta Única Europea y el Tratado de Unión Europea.

El Libro Blanco de la Comisión sobre la plena realización del mercado interior fijó un programa para suprimir los controles en las fronteras de los Estados miembros en 1992. Libro Blanco (COM (85) 310 final.

El artículo 8A del Tratado CEE, introducido en el Tratado de Roma por el artículo 13 del Acta Única Europea, define al mercado interior como un espacio sin fronteras interiores "en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente tratado". Con ello el AUE va a profundizar la noción de la libre circulación de personas que ya aparecía en el artículo 3a del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957. Además a partir del 1 de noviembre de 1993, fecha de la entrada en vigor del Tratado de Unión Europea, la libertad de circulación es uno de los derechos de los ciudadanos de la Unión; ya que el artículo 8A TUE establece, en su apartado 1, que "todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su ampliación".

fronteras a los ciudadanos comunitarios, sino que debe suprimir las fronteras para conseguir la libre circulación de personas en el territorio de la Unión. Pero la supresión de las fronteras tendrá como consecuencia la libre circulación no sólo de los nacionales de los países miembros sino también la de los nacionales de países terceros; de ahí que la libre circulación de extranjeros sea a la vez la causa y la consecuencia del control en las fronteras exteriores.

En este contexto tenemos, ineludiblemente, que hacer una referencia a Schengen. Ahora bien, y ésto es lo más paradójico, en los Acuerdos de Schengen<sup>20</sup> no hay una política de inmigración, sino un conjunto de nuevos instrumentos de cooperación y armonización de las legislaciones de los Estados que forman parte de este acuerdo, cuyo objetivo es la supresión de los controles a las personas en las fronteras interiores, transfiriéndolos a las fronteras exteriores.

El objetivo es, pues, la libre circulación de los ciudadanos comunitarios en el interior del espacio Schengen. Este objetivo es difícil de conseguir ya que - como señala Claude J. Berr- detrás de la libertad de circulación "c'est en réalité toute la question du traitement économique, social et politique de l'étranger qui est posée. La circulation en elle-même, n'est que l'aspect le plus mineur du problème"<sup>21</sup>. Para lograr la libre circulación de personas es necesaria la cooperación en otros ámbitos, control en las fronteras exteriores, visados, asilo, .... En resumen, sólo será posible la desaparición de los controles de policía y de aduana en las fronteras si se cumplen una serie de condiciones; las más importantes de las cuales hacen referencia al mantenimiento del nivel de protección de los ciudadanos y a la preservación del orden público.

20. Los Acuerdos firmados en Schengen son dos: el Acuerdo de 14 de junio de 1985 y el Convenio de Aplicación del acuerdo de 1985, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990.

El Acuerdo de 1985 "relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes" consta de 33 artículos distribuidos en dos títulos. El título primero se refiere a las medidas aplicables a corto plazo, en principio, antes del 1 de enero de 1986; se trata de la abolición de las fronteras internas. El título segundo contempla las medidas aplicables a largo plazo, situado el 1 de enero de 1990; son las que se refieren al refuerzo de los controles en las fronteras externas y a la cooperación policial y judicial.

El Convenio de Aplicación de 1990 es más voluminoso ya que consta de 142 artículos y contiene las medidas aceptadas por los Estados parte del Acuerdo para trasladar a las fronteras exteriores los controles suprimidos en las interiores. Estas medidas se pueden agrupar en dos categorías: por una parte las condiciones de acceso de los extranjeros al espacio Schengen y, por otra, la lucha contra la criminalidad imputable al extranjero en el espacio Schengen.

21. "Reflexions sur l'abolition des frontières dans la CEE", en Maurice Flory y Rosalyn Higgins (eds.). *Liberté de circulation de personnes en Droit International*. Paris: Economica, 1988, p. 91.

El comienzo de las negociaciones para la libre circulación de personas se sitúa en 1984 y, desde entonces, se han seguido dos negociaciones en paralelo: una a doce, los Doce que integran la actual Unión Europea, (Libro blanco, Acta Únase Europea, Tratado de Unión Europea) y otra que empezó a dos, Francia y Alemania, (Sarrebrück) ampliándose luego a cinco, cuando el Benelux firmó el Acuerdo, y, posteriormente, a nueve: los Doce menos Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, (Schengen), y que pretendía ser el laboratorio y el motor de la libre circulación de personas: "laboratorio" al pretender la realización por las partes firmantes del Acuerdo de objetivos que la Comunidad no ha alcanzado; y "motor" que animara a los otros miembros de la Comunidad a conseguir la libre circulación de las personas que, según el art. 30 del Acuerdo de Schengen se debería conseguir "a ser posible antes de 1 de enero de 1990", mientras que a nivel de la Comunidad se hablaba del 31 de diciembre de 1992. Un motor destinado a desaparecer cuando se desarrollaran las políticas correspondientes a nivel de los Doce.

La necesidad de arbitrar una serie de medidas compensatorias destinadas a luchar contra determinados "efectos perversos" que se derivan de la disminución o supresión de los controles en las fronteras internas<sup>22</sup> ha dado lugar a numerosos debates acerca de si el espacio Schengen diseña una Europa "filtro" o una Europa "fortaleza", ya que son cuestiones técnico-jurídicas pero que se refieren a problemas fundamentalmente políticos.

Pretender que Schengen es un conjunto de medidas jurídicas para impedir la inmigración es creer, en parte, que los problemas migratorios pueden ser regulados por medidas policiales basadas en el rigor y la firmeza, olvidando que las fronteras no constituyen ya los instrumentos de lucha ni contra la inmigración ilegal, ni contra la gran criminalidad internacional<sup>23</sup>. Lo cual no significa que deban desaparecer ya que ejercen un importante papel disuasorio y un cierto control. Pero los problemas migratorios son problemas globales que no pueden ser tratados ni con políticas nacionales ni con simples controles fronterizos, por muy rigurosos que éstos sean: las fronteras invulnerables no existen. Por ello se

22. "Il est probable que la suppression des contrôles aux frontières intérieures, sera reçue comme un signal pour toute la misère du monde, notamment celle du Sud et de l'Est". Informe de la Comisión de Control del Senado francés sobre el convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 12-12-91, nº 167, p. 36.

23. Ver Parlamento Europeo, Deuxième Rapport sur l'entrée en vigueur des conventions de Schengen. Rapporteur M. Lode van Outrive, de 5 de noviembre de 1992, p. 22.; así como el Informe de los Ministros de Inmigración al Consejo Europeo de Maastricht sobre política de Inmigración y el Asilo, de 3 de diciembre de 1991, apartado B II punto 4.

hace necesaria la elaboración por parte de la Unión Europea de una política migratoria basada en una cooperación entre los países de inmigración, con el fin de conseguir una armonización de las legislaciones y las políticas nacionales y, también, una coordinación con los países de emigración. Hay que entender a las políticas migratorias no sólo como política de interior y seguridad sino también como política exterior, coordinando los aspectos externos de las políticas migratorias (ayuda al desarrollo, acuerdos de readmisión, visados, etc.) con los aspectos internos.

En el fondo toda esta problemática no hace sino reflejar las dos actitudes o sensibilidades que encontramos en Europa: la de aquellos países cuya visión de la cuestión migratoria se realiza desde el punto de vista del orden público y la seguridad interior y que están interesados en "mantener a raya los problemas del Mediterráneo", y la de aquellos otros que entienden que se trata a corto plazo de controlar los flujos, pero sin olvidar el objetivo a largo plazo de fijar a la población migrante en sus países de origen favoreciendo su desarrollo mediante una auténtica Política Mediterránea que sea realmente una política de vecindad y no un conjunto de acuerdos comerciales, iniciando, como sugiere la propuesta de la Comisión, una política que, a largo plazo vincule al Magreb a la Comunidad<sup>24</sup>. Ya que "Vivir juntos los Doce es muy difícil, y abrirse al Magreb complicará la situación; pero vivir solos y aislados es un sueño imposible"<sup>25</sup>.

## RESUMEN

Los problemas migratorios son problemas globales que no pueden ser abordados ni con aproximaciones bilaterales ni con estrategias defensivas a nivel intergubernamental, sino con una política migratoria a Doce, en donde se coordinen los aspectos externos de las políticas migratorias con los aspectos internos.

24. "La política de la Comunidad con los países del Magreb debe evolucionar de manera que éstos perciban claramente el compromiso de la Comunidad de unir sus destinos al suyo propio y de seguir adelante en esta perspectiva con una estrategia a largo plazo". Comunicación de la Comisión sobre el futuro de las relaciones de la Comunidad con el Magreb SEC (92) 401 final.

25. Manuel Marín entrevista publicada en *EL PAIS*, 27-9-93.

**ABSTRACT**

In this paper the author maintains that the problems of emigration are global problems that can not be approached either bilaterally or with defensive strategies at an intergovernmental level-but with an emigration policy that involves the Twelve and combines both the external and internal aspects of emigration.