

LAS PERSPECTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN, SEGURIDAD Y DESARROLLO SEGÚN UN ENFOQUE INTEGRADO: LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD Y LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA

Vincenzo Carollo*

Traducido del italiano por Adoración Galera Victoria

SUMARIO

- 1.- *Introducción*
- 2.- *La Política Europea de Vecindad y el ENPI*
- 3.- *La Asociación Euromediterránea*

1. INTRODUCCIÓN

La inmigración es un fenómeno internacional que hoy concierne a todos los Estados miembros de la UE. En la actualidad son 28 millones las personas inmigrantes con ciudadanía extranjera presentes en la Unión Europea, un número que alcanza los 50 millones (poco menos del 10% del total de la población de la UE, constituida por aproximadamente 485 millones de personas), si se consideran los inmigrantes que durante el tiempo ha ido adquiriendo la ciudadanía en uno de los Estados miembros de la UE.

Las razones que influyen sobre la presión migratoria dependen no sólo de factores políticos o demográficos sino también del fenómeno de

* Doctorando de investigación en Derecho Público interno y comunitario. Segunda Universidad de Nápoles (Italia).

los trabajadores inmigrantes y del estímulo de la reunificación de las familias de trabajadores extranjeros ya presentes en el territorio europeo. La emigración se encuentra estrechamente relacionada sobre todo con el nivel de desarrollo de los países de origen de los flujos migratorios.

El conjunto de tales factores ha situado a la Unión Europea ante una profunda reflexión sobre sus posibilidades de intervención en un sector tan delicado como este de la inmigración, donde además la reivindicación de los Estados miembros de su competencia en esta materia es muy destacable. La conciencia de la necesidad de una acción común europea surge del hecho de que los asuntos de seguridad e inmigración no pueden ser afrontados sólo en términos militares y de orden público, sino que son necesarias nuevas políticas de cooperación y desarrollo que contribuyan a la creación de una zona de estabilidad en torno a Europa.

A continuación me detendré sobre todo en la denominada Política Europea de Vecindad en el marco del programa ENPI y en las relaciones entre ésta y la llamada Asociación Euromediterránea (o Proceso de Barcelona).

Estas políticas europeas se caracterizan por su “transversalidad” y podrían ser definidas como “preventivas” y “programáticas” respecto de aquellas frecuentemente desarrolladas con una tendencia alarmista por las legislaciones nacionales de muchos países europeos. Me refiero especialmente a aquellas de la zona mediterránea más expuestas al flujo de la inmigración ilegal.

Esta transversalidad es debida al hecho de que se llevan a cabo acciones respecto de terceros países coordinadas entre ellos que afectan a varias problemáticas: la lucha contra el terrorismo, la confirmación del Estado de Derecho, la lucha contra la discriminación, la igualdad de género, la inmigración, como también el desarrollo sostenible, el medio ambiente y la salud.

En esta visión “integrada” ha resultado importante instaurar un diálogo político constante con terceros países en el marco de los mecanismos y redes de relaciones creadas por la “Política Europea de Proximidad” (o vecindad)¹ y es indispensable la “participación activa” de los Estados miembros para conseguir que la UE pueda tener mayor credibilidad como actor internacional. El objetivo durante mucho tiempo consiste en apoyar importantes reformas políticas y económicas más allá de las fronteras de la UE

¹ Vid Comunicación de la Comisión, de 12 de mayo de 2004 sobre «Política europea de proximidad-Documento de estrategia» COM 2004 373.

para construir un cinturón de seguridad en torno a la Europa ampliada capaz de contener una identidad común donde se pueda encontrar el justo acuerdo entre la unidad y diversidad de los pueblos, siempre con el respeto a las diversas tradiciones culturales.

Por tanto, el mecanismo para instaurar esta red de diálogo internacional no incluye sólo una asociación económica y financiera sino también social, cultural y humana que tendría como objetivo crear un espacio común de estabilidad.

2. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD Y EL ENPI

En materia de inmigración, un momento fundamental para delimitar una política europea en este ámbito es representado por el Consejo Europeo de Tampere (Finlandia) celebrado en octubre de 1999. En aquella ocasión, los Jefes de Estado y de Gobierno definieron una política común que se caracterizaba por cuatro aspectos fundamentales:

1. La elaboración de programas de colaboración con los países de procedencia de migrantes y de solicitantes de asilo, a realizar mediante una política exterior común;

2. El desarrollo de un sistema de tutela común para los solicitantes de asilo;

3. La previsión de un trato igual para los ciudadanos de terceros países que residan regulamente en el territorio de la Unión Europea, que se llevaría a cabo mediante el desarrollo de políticas que garanticen sus derechos y deberes semejantes a los de los ciudadanos europeos, con el fin de acercar la condición jurídica de los inmigrantes a la de los ciudadanos;

4. La realización de una gestión eficaz y coordinada de los flujos migratorios, mediante la asistencia y la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal, la criminalidad y el control de las fronteras mediante una armonización rápida de las legislaciones nacionales que regulan el ingreso de los extranjeros en el territorio nacional.

La cumbre de Sevilla de 2002 confirmaría después el programa de Tampere sobre la realización de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

Los posteriores desarrollos han llevado a la Comisión Europea a proyectar el denominado "Método Abierto de Coordinación", según el modelo de soft law ya experimentado para la política económica y la de empleo.

Este método consiste en la aprobación por parte del Consejo de orientaciones plurianuales dirigidas a los Estados miembros, los cuales posteriormente deben presentar planes de acción nacionales de caducidad anual, para dar a conocer lo realizado y exponer el programa del siguiente año.

En mayo de 2004, teniendo en cuenta el nuevo escenario geopolítico derivado de la ampliación de la UE hacia el Este, se pone en marcha la llamada "Política Europea de Vecindad" (PEV), donde la cuestión de la inmigración se convierte en uno de los ámbitos de intervención de una serie de programas de cooperación y desarrollo comunitario.

Ésta constituye un paso importante en el nivel de acercamiento de la UE respecto a sus vecinos de la Europa oriental y del Mediterráneo, aspirando a reforzar los lazos con aquellas tierras de frontera común (tierra o mar) que actualmente no tienen perspectiva alguna de adhesión. Entre éstas se encuentran en las fronteras orientales: Bielorusia, Ucrania y Moldavia; por el Cáucaso meridional, Georgia, Armenia y Azerbaiyán; en las orillas del Mediterráneo, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Túnez y la Autoridad Palestina. No están incluidos, sin embargo, aquellos países que son actualmente potenciales candidatos a entrar en la Unión Europea como Croacia y Turquía y los de los Balcanes occidentales.

El carácter peculiar de esta política exterior se manifiesta en el hecho de que se confía a la capacidad de internacionalización de la sociedad civil y de las instituciones de gobierno nacional y sobre todo local de los Estados miembros.

En efecto, las regiones europeas se ven inducidas a constituir las llamadas "asociaciones territoriales" para la búsqueda de ventajas mutuas que permitan la definición y profundización de las relaciones económicas y sociales ya existentes y el estudio de posibles nuevos intereses futuros. El motor de tales actividades viene dado por el compromiso de sujetos públicos locales, agentes privados, centros de excelencia, el mundo de la universidad y de la formación superior, asociacionismo (ONG), en una lógica de "subsidiariedad", pero también de atención a las peculiaridades territoriales respecto de las políticas de los gobiernos centrales.

Para poder aprovechar de la mejor manera esta oferta de oportunidades de crecimiento es necesario, no obstante, que las regiones europeas constituyan en su interior estructuras técnicas organizadas «ad hoc» capaces de atraer las iniciativas que surjan de las futuras programaciones de la Política de Vecindad, además de las políticas de desarrollo estructural que la Unión adopte para su desarrollo interno.

De esta forma, la Unión Europea aspira a establecer relaciones privilegiadas con cada "vecino" individual, permitiendo a cada país avanzar en su proceso de acercamiento a la Unión Europea sobre su base individual,

en función de sus intereses y su capacidad, incluso sin desvincularse de los marcos regionales ya establecidos, como por ejemplo, los relativos al proceso de Barcelona², también conocido como Partenariado o Asociación Euromediterránea.

En el marco de la Política Europea de Vecindad, en 2007 se crea un nuevo mecanismo único de proximidad, el ENPI («European Neighbourhood and Partnership Instrument») que representa una profunda innovación en materia de «instrumentos financieros de la Comunidad».

En la línea de otros instrumentos europeos activados en el pasado (entre ellos MEDA para la realización de la Asociación Euromediterránea y TACIS orientado a favorecer la transición hacia una economía de mercado y a consolidar la democracia y el Estado de Derecho) y sobre la base de los Planes de Acción («a distinguir de los Strategy Papers»), el ENPI abre nuevas posibilidades de cooperación transfronteriza para el desarrollo local de las regiones del sur de Europa y no sólo del sur, en cuanto caracterizada por una asociación subnacional y por una gestión local, donde las regiones son llamadas a actuar como auténticos representantes y portadoras de los intereses del conjunto del país.

Los Planes de Acción elaborados por la Comisión Europea de acuerdo con las autoridades de cada uno de los vecinos, establecen los objetivos comunes en ámbitos determinados, teniendo en cuenta incluso los intereses, capacidades y necesidades de cada socio. Igualmente, para su preparación son utilizadas las llamadas Relaciones Nacionales, donde se hallan descritos los progresivos logros en la ejecución de los acuerdos bilaterales y la situación económica, política e institucional de cada país, poniendo especial énfasis en sectores concretos como prioritarios.

La finalidad del ENPI consiste, por tanto, en crear una cooperación regional con una clara simplificación de los procedimientos mediante la utilización de mecanismos similares a los de los Fondos estructurales. Este instrumento financiero contribuye además a la cooperación para el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza, así como a medidas para la integración progresiva del mercado interior de la Unión Europea, el fortalecimiento de la seguridad común, la protección del medio ambiente, la energía y la inmigración.

Además, con la programación prevista para 2007-2013, la Comisión ha propuesto un incremento sustancial de los recursos disponibles para el espacio de libertad, seguridad y justicia.

² La Declaración de Barcelona nace tras la Conferencia ministerial euromediterránea de Barcelona de 27 y 28 de noviembre de 1995.

Las principales medidas propuestas por la Comisión para reforzar la PEV afectan a su financiación, los acuerdos de libre comercio, la flexibilización de los procedimientos para obtener visados, un diálogo político más estructurado y el fortalecimiento del acercamiento regional hacia el Este.

El presupuesto previsto para los socios de la PEV es de 12 millones de euros, es decir un 31% más, en términos reales, respecto a la programación prevista para 2000/2006. El programa de acción ENPI oriental prevé, por ejemplo, para 2008 una financiación de 38 millones de euros para cuatro ámbitos prioritarios: redes, medio ambiente, gestión de fronteras y de la inmigración, lucha contra el crimen organizado transnacional y aduanas.

La iniciativa más reciente de la Comisión Europea para determinar una política de inmigración común ha sido adoptada el 17 de junio de 2008 mediante la comunicación titulada “Una Política de Inmigración Común para Europa: Principios, Medidas e Instrumentos” y el «Plan de Política de Asilo – Un planteamiento integrado de la protección en toda la Unión Europea”, con la que han sido presentados 10 principios comunes concentrados en torno a 3 ejes principales de la estrategia europea:

«Prosperidad e inmigración»: 1. Reglas claras y condiciones de igualdad. 2. Equilibrio entre capacidades y requisitos. 3. Integración: la llave de una inmigración exitosa.

«Solidaridad e inmigración»: 4. Transparencia, confianza y cooperación. 5. Uso eficaz y coherente de los medios disponibles. 6. Asociaciones con terceros países.

«Seguridad e inmigración»: 7. Una política de visados al servicio de los intereses de Europa. 8. Gestión integral de fronteras. 9. Intensificar la lucha contra la inmigración ilegal y tolerancia cero frente a la trata de personas. 10. Políticas de repatriación sostenible y eficaz.

Además, en el Consejo Europeo de 15 de octubre de 2008 ha sido aprobado formalmente el “Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo” con el que la UE confirma su compromiso de situarse ante los nuevos desafíos y oportunidades representados por el fenómeno de la migración.

El presidente de la Comisión Europea José Manuel Barroso ha comentado este acontecimiento afirmando que «el paquete migratorio adoptado muestra que necesitamos un nuevo planteamiento para afrontar las cuestiones de la inmigración y el asilo. El potencial de la inmigración se realizará solamente si logramos integrar a los inmigrantes y si tomamos conciencia de los temores de la gente respecto a la inmigración clandestina. Europa necesita una «visión estratégica común», que se base en los resultados pasados y aspire a construir un marco más homogéneo e integra-

do para la futura actuación de los Estados miembros y de la Unión Europea”.

Por lo que se refiere a la flexibilización de los procedimientos para obtener los visados, la Comisión, con el fin de beneficiar más directamente a los ciudadanos de las ventajas de la PEV, sugiere mejorarlos para facilitar los traslados de, al menos, alguna de las categorías siguientes: estudiantes, investigadores, hombres de negocios, representantes de ONG, periodistas y funcionarios (por medio de iniciativas como la relativa a la “tarjeta azul”).

En cambio, en materia de inmigración ilegal, el Pacto sobre Inmigración prevé llegar a un procedimiento único en 2012, con la introducción de dispositivos comunes de expulsión por medio de una base de datos de huellas digitales de ilegales y vuelos conjuntos de repatriación.

En este contexto, sin embargo, la eficacia de la PEV dependerá, dado el objetivo estratégico general que ésta persigue, no sólo de los mecanismos financieros específicos puestos a disposición por la Comisión y de una correcta gestión de los recursos, sino también de la coherencia global de las acciones de cooperación conducidas por los países de la UE respecto a los terceros países socios. Desde esta perspectiva, la actuación coordinada entre regiones y administraciones centrales resulta de gran importancia para garantizar un compromiso unitario y coherente en la consecución de objetivos comunes que afectan a todos los niveles de gobierno (locales, nacionales y comunitarios).

3. LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA

Por lo que se refiere a la cuenca del Mediterráneo, la política de proximidad va a insertarse en el marco del denominado Proceso de Barcelona, puesto en marcha ya en 1995 con la firma de una declaración conjunta entre la Unión Europea y los países de la cuenca del Mediterráneo.

Mediante la Asociación Euromediterránea (AEM), el 12 de mayo de 2004 la Comisión publicaría un documento estratégico que precisaba los contornos de la política de proximidad, definiendo principios y contenidos y proponiendo un recorrido concreto para su aplicación.

La Asociación se plantea tres principales objetivos: político y de seguridad; económico y financiero; social, cultural y humano. El primero prevé la creación de una zona de paz y estabilidad construida desde el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos, por lo que las partes se comprometen a actuar de conformidad con la Carta de Nacio-

nes Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se obligan también a respetar el resto de obligaciones previstas en el derecho internacional.

El segundo propone afrontar el desequilibrio existente en terminos de flujos migratorios y de inestabilidad entre los Estados de la orilla sur, afrontando las causas socio-económicas que están en su base con el fin de instaurar una progresiva apertura de una zona de libre comercio entre los países mediterráneos y diversos socios europeos (prevista para el 2010).

El tercer objetivo prevé, en cambio, una cooperación en el ámbito de la seguridad civil y del orden público frente al crimen organizado, el terrorismo, el tráfico de drogas y la regularización de la inmigración.

La Declaración de Barcelona llama también la atención sobre la importancia del diálogo intercultural e interreligioso, comenzando una forma de integración «sur-sur» esencial para un desarrollo sostenible del área mediterránea y una mejora del nivel de vida y de empleo.

Los propósitos de la AEM se han proyectado hasta ahora en una doble dimensión: una multilateral apoyada en la cooperación a nivel de regiones euro-mediterráneas y una bilateral basada en acuerdos de asociación entre la UE y concretos países mediterráneos. A pesar de los avances registrados en estos años y la construcción de una considerable cantidad de relaciones diplomáticas, el Proceso de Barcelona ha logrado resultados inferiores respecto a las expectativas previstas, sobre todo por la poca constancia de la voluntad política derivada de la crisis del proceso de paz en Oriente Medio.

No obstante, en 2008, con el inicio del nuevo turno de la presidencia francesa del Consejo de la UE, se ha dado un importante paso para relanzar el Proceso de Barcelona con la creación de la «Unión por el Mediterráneo (UPM)».

Este nuevo organismo internacional desempeña la ambiciosa «misión» de dar un nuevo impulso político y comercial al Mediterráneo, mediante el ensalzamiento a nivel político de las «relationship», un mayor reparto de responsabilidad y un análisis de las necesidades reales de los pueblos de esta zona. El gran desafío consiste en unir las dos orillas del «mare nostrum» con el fin de construir un lugar de intercambio socio-cultural donde los actores económicos, incluidos los privados, sean los nuevos protagonistas.

La constitución de la UPM se produce oficialmente durante el Consejo Europeo de París de 13 de julio de 2008 y reúne 43 países signatarios (los 27 de la UE, además de Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Siria, Túnez, Turquía, Autoridad Palestina, Albania, Croacia,

Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Mónaco). Una alianza que ha tenido su culminación en el apretón de manos entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina y en el retorno de Siria a la mesa de la diplomacia.

La Unión por el Mediterráneo será guiada por dos presidentes, uno para el Sur que será elegido entre los países de la orilla meridional para un periodo de dos años no renovables, y uno para el Norte donde las normas serán establecidas por los tratados europeos. Los primeros dos presidentes son Nicolás Sarkozy (Francia) y Hosni Mubarak (Egipto). La UPM tendrá un secretario general encargado de administrar los fondos y de controlar los proyectos. Los recursos financieros llegarán a este nuevo organismo a través de múltiples fuentes: desde el presupuesto europeo a la participación del sector privado; desde las contribuciones realizadas por los socios y terceros países a los procedentes del Banco Europeo de Inversión. Además, cada dos años se organizará de forma alternativa una cumbre en la UE o en uno de los países socios para analizar los resultados obtenidos y promover futuros programas.

Los próximos años tendrán, pues, mucha importancia para superar aquellos obstáculos que han impedido en el pasado la efectiva realización de la AEM. En particular las regiones del sur de Europa, gracias a su estratégica posición geográfica, deberán desarrollar una función mediadora y dotarse de instrumentos de carácter organizativo y operativo, de tal forma que permita relanzar la oportunidad ofrecida por la UPM.

La Política Europea de Proximidad (o vecindad) y la Asociación Euro-mediterránea (o proceso de Barcelona), aunque se refieren a áreas geográficas y tienen características distintas, podrían no obstante entrar en contradicción o, cuando menos, constituir inútiles superposiciones.

En efecto, existe el temor difundido, sobre todo entre quienes se definen como “mediterraneístas”, de que en un futuro no muy lejano la AEM será absorbida por la Política Europea de Vecindad, y que esta última convierte en inútil la vocación de construcción regional y los esfuerzos realizados durante más de diez años de existencia del Proceso de Barcelona.

Para evitar una superposición entre estas dos políticas, la solución proyectada para su paralela utilización consiste en que la Política Europea de Vecindad absorba la dimensión bilateral del Proceso de Barcelona y se concentre en sus aspectos más específicos, mientras la Asociación mantendría la dimensión multilateral e institucional (que en cambio le falta a la Política Europea de Vecindad). En otras palabras, la Asociación tendría una dimensión “política” propia y auténtica y la Política de Vecindad representaría más un desarrollo de “políticas”.

Por otra parte, otro aspecto fuerte del reciente nacimiento de la Unión por el Mediterráneo, más allá de su dimensión política, está en representar el único foro regional que permite un contacto regular a distintos niveles entre Israel y sus vecinos árabes. En otras palabras, la UPM podría contribuir al diálogo político entre estos países y a afrontar cuestiones políticas espinosas, tales como las relativas al respeto de los derechos humanos universales, a la prevención del terrorismo, a los problemas conectados con el aumento excesivo de los flujos migratorios para la realización de reformas necesarias.

Dicho esto, hay que destacar que se necesita tomar conciencia de que hace falta una división razonable entre las funciones de la Política Europea de Proximidad y las de la Política Euromediterránea, de tal manera que los acuerdos bilaterales que están en su base sean respetados según los fines para los que han sido originariamente establecidos, sin interferencias entre ellos, y según una efectiva división de tareas. Esto no quiere decir que no deban ser tomadas en consideración “nuevas relaciones institucionales”. Al contrario, debieran ser incentivadas de manera “activa” a través de encuentros frecuentes entre los miembros de la Asociación mediante conferencias, convenios, seminarios, relaciones de colaboración, etc.

Un estudio dirigido por el Eurobarómetro³ confirma, además, que una mayoría significativa de la opinión pública de la UE aprueba el esfuerzo dirigido a intensificar la cooperación entre la Unión y sus países vecinos. La mayor parte de los participantes en el sondeo consideran importante colaborar con países vecinos en el ámbito de la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, el desarrollo económico, la protección de los ciudadanos inmigrantes, la promoción de la democracia, de la educación y la formación. Se considera que la ayuda de la UE a países vecinos podría contribuir a difundir la paz y la democracia más allá de las fronteras de la Unión, y aproximadamente la mitad de los sujetos encuestados piensa que habría una disponibilidad real de cooperar.

En conclusión, este análisis evidencia que el futuro de estas políticas integradoras no dependerá, dado el objetivo general estratégico perseguido, sólo del concreto instrumento financiero europeo y de cómo se lleguen a gestionar los recursos puestos a su disposición, sino también de la coherencia global y de la voluntad de cooperación (bilateral o multilateral)

³ El Eurobarómetro es el instrumento con el que ha sido dotada la Comisión Europea para realizar sondeos orientados a conocer y comprender las posiciones de los ciudadanos europeos.

dirigida por la Unión Europea y por sus Estados miembros en relación con terceros países.

RESUMEN

Los diversos factores que inciden en el fenómeno de la inmigración sitúan a la Unión Europea ante una profunda reflexión sobre sus posibilidades de intervención en esta materia, lo que ha conducido a la creación de mecanismos y políticas de cooperación europea caracterizadas por su carácter “transversal” y “preventivo” que pretenden crear una zona de estabilidad en torno a Europa. El objetivo consiste, pues, en facilitar un diálogo político y económico, pero también social, cultural y humano con terceros países para crear un espacio común de seguridad y estabilidad. En el desarrollo de una política europea integradora en este ámbito han adquirido especial protagonismo la denominada Política Europea de Vecindad en el marco del programa ENPI y la llamada Asociación Euromediterránea (o Proceso de Barcelona) sobre las que se detiene este estudio.

PALABRAS CLAVE: Inmigración, Unión Europea, Política Europea de Vecindad, Asociación Euromediterránea, Unión por el Mediterráneo.

ABSTRACT

The various factors, which are relevant in the migration phenomenon, had moved European Union to reflect about its intervention capabilities on this matter. As a result, EU has elaborated European mechanisms and collaboration politics, which are characterized by their «transversal» and «preventive» character. All of them are orientated to establish an area of stability around Europe. The objective is to build not only a political and economical dialogue, but also social, cultural and human channels of communication with third countries in order to create a common area of security and stability. The European Neighborhood Politics -inside the ENPI program- and the Euro Mediterranean Association (a.k.a. Barcelona Process) have got an important role in the developing process of European politics of integration on this matter. Both of them, ENP and Barcelona Process, had been studied in this paper.

KEY WORDS: Immigration, European Union, European Neighborhood Politics, Euro Mediterranean Association, Union for the Mediterranean.