

Políticas migratorias, construcciones de identidad europea y el inmigrante como una “amenaza”. Un análisis de la Directiva del Retorno

Resumen:

Las migraciones han dado lugar a amplios debates en los últimos años. Su carácter se fue modificando con la globalización y el desarrollo de la tecnología. Esto, sumado a sucesos tales como los atentados del 11-S, derivó en el replanteo de las políticas migratorias por parte de los Estados receptores, evidenciándose una tendencia hacia la ‘securitización’ de las migraciones.

Este trabajo tendrá como fin relacionar el proceso de “europeización”, es decir, de construcción de una identidad regional europea, con la progresiva creación de una ‘política migratoria europea’, el discurso y las normativas anti-inmigración adoptadas en la Unión Europea (UE) en los últimos años. Se estudiará la controvertida “Directiva del Retorno” aprobada en 2008 como caso paradigmático en este proceso.

Basándonos en la idea de la formulación de una identidad europea a nivel regional, se hará referencia a la cuestión del inmigrante percibido como una amenaza en el ámbito europeo. Luego, a partir de una breve aproximación a la evolución de las políticas migratorias en la UE, se abordará, dentro de esta perspectiva, a la Directiva del Retorno.

De esta manera, se observará el carácter de dichas políticas, los discursos de los líderes europeos y, el impacto que ejercen en la construcción de los atributos identitarios regionales. Esto, posicionaría al inmigrante como un “otro” que amenaza a la identidad, cultura, seguridad y economía europeas.

Palabras clave: Migraciones- Identidad - Integración Regional - Unión Europea

(*) Lic. en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE), Maestranda en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO/Universidad de San Andrés/Universidad de Barcelona), Doctoranda en Ciencias Sociales (FLACSO), Profesora de Relaciones Internacionales (UADE-UdeSA). Temas de especialidad: políticas migratorias, integraciones regionales, organismos internacionales, política exterior.

Migration policies, european identity constructions and the Immigrant as a “threat.” An analysis of the Return Directive

Abstract:

Migrations have been at the centre of debate over the last few years. The dynamics and characteristics of technology and globalisation have changed. After 11-S states reformulated their migratory policies in line with a process of ‘securitization’.

The objective of this paper is to analyse the relationship between the ‘europeanization’ process, the construction of a European regional identity, the speeches and anti-immigration laws that the EU has adopted in the last few years. The ‘Return Directive’, approved in 2008, will be our case study, as it is considered an example of restrictive immigration regulation.

First, the idea of the formulation of a regional European identity, the basic concept of this work, and the relationship between this idea and the perception of the immigrant as a threat will be explained. After that, we will describe the evolution of European migratory policies. The “Return Directive” will be the focus of this study.

We will evaluate the characteristics of these policies, the speeches of the European leaders and the impact these have had in the construction of this regional identity. All these factors position the immigrant as ‘different’, a menace to European identity, culture, security and economy.

Keywords: Migrations- Identity- Regional Integrations- European Union

Las migraciones han dado lugar a amplios debates en los últimos años. Su carácter se fue modificando con la globalización y el desarrollo de la tecnología. Esto, sumado a sucesos tales como los atentados del 11-S, derivó en el replanteo de las políticas migratorias de los Estados receptores, evidenciándose una tendencia hacia la ‘securitización’¹ de las migraciones en el mundo desarrollado.

Este trabajo tendrá como fin relacionar el proceso de “europeización”, es decir, de construcción de una identidad regional europea, con el discurso y las normativas anti-inmigración adoptadas en la Unión Europea (UE) en los últimos años. Para comprender este proceso, se considerará que existe una relación estrecha entre políticas y derecho ya que, siguiendo la perspectiva de Novick², las leyes cristalizan los conflictos, acuerdos y tensiones de los diversos grupos sociales al interior del Estado. Las normas reflejan ideologías y construyen parte de la realidad, ya que crean modelos para analizarla. De acuerdo a esta interpretación, algunas normas pretenden, a la vez, ‘homogeneizar’ sociedades y también, invisibilizar la diversidad de sus integrantes. Por esto, muchas veces se estigmatiza la llegada de un “otro” distinto, a una sociedad forzosamente ‘uniforme’.

Para analizar este proceso, se estudiará como caso paradigmático a la controvertida “Directiva del Retorno” aprobada en 2008. Dicha norma fue considerada por algunos autores³, la política migratoria de la UE “más emblemática” puesto que simboliza las prioridades de la política comunitaria en este sentido. Como se verá, su formulación y puesta en práctica provocó amplios debates en la política, los medios, la academia y ámbitos de la sociedad civil.

Teniendo como base la idea de la construcción de una identidad europea a nivel supranacional⁴, en articulación con el modelo in-

1 Sobre el concepto de securitización, ver: Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde. *Security- A New Framework for Analysis*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

2 Susana Novick; “Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004)” en Novick, Susana; *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*; Buenos Aires: Catálogos – CLACSO; 2008.

3 Javier De Lucas; “La Unión Europea ante la inmigración: balance de una esquizofrenia jurídica y política”; en Ceriani Cernadas, Pablo y Fava, Ricardo; *Políticas migratorias y Derechos Humanos*; Ediciones UNLa; Buenos Aires, 2009, P. 47.

4 Nikki Slocum y Luk Van Langenhove; ‘Identity and Regional Integration’, en Mary Farrell, Björn Hettne, and Luk Van Langenhove, (eds.) *Global Politics of Regionalism: An Introduction*, Pluto Press, London, 2005, pp.137-151.

tergubernamentalista liberal de Moravcsik⁵, se hará referencia a la cuestión del inmigrante percibido como una amenaza en el ámbito europeo. Luego, a partir de una breve aproximación a la evolución de las políticas migratorias en la UE, se abordará, dentro de esta perspectiva, a la Directiva del Retorno, su contenido, su proceso de elaboración y los debates que suscitó.

A partir de este caso, se observará el carácter de dichas políticas, los discursos de los líderes europeos y el impacto que ejercen en la construcción de los atributos identitarios regionales. Esto, posicionaría al inmigrante como una amenaza a la identidad, cultura, seguridad y economía europeas. Finalmente, se arribará a una conclusión.

Identidad nacional y regional

De acuerdo con Guibernau⁶, los dos criterios definidores de una identidad son la continuidad en el tiempo y la diferenciación de otros. Su efecto consiste en distinguir a los miembros de un grupo, es decir, a aquellos que pertenecen y aquellos que no. Estos últimos, a veces pueden ser vistos como enemigos. La continuidad proviene de la concepción de una nación con raíces históricas que se proyecta hacia el futuro. La diferenciación proviene de la conciencia de que se forma una comunidad diferenciada con una cultura, pasado, símbolos y tradiciones compartidas, sujetas a un determinado territorio. Esta visión coincide con la de Slocum, N. y Van Lagenhove, L.⁷, para quienes las identidades están basadas en mitos, visiones del mundo e interpretaciones de la historia que definen quién es miembro de un grupo y quiénes son sus potenciales enemigos.

Estas representaciones mitológicas pueden ser utilizadas por los líderes políticos para ganar apoyo para una determinada 'causa', promocionando la competencia a nivel social, entre diversos grupos. En estos discursos, las amenazas son posicionadas como amenazas a la existencia misma de todo el grupo. En concordancia con Wendt⁸, se considera que las amenazas sociales son construidas intersubjetivamente, no son 'naturales'. Desde esta perspectiva, los factores contextuales tienen un rol destacado, ya que influyen directamente en la evolución y modificación de las identidades a lo largo del tiempo.

5 Andrew Moravcsik; "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". *International Organization*, 51 (4), 1997, pp.513-53

6 Montserrat Guibernau; *The Identity of Nations*; Polity Press; UK, 2007.

7 Nikki Slocum y Luk Van Langenhove; 2005.

8 Alexander Wendt; "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics"; *International Organization*, vol. 46, no. 2, 1992, pp. 391-425.

Por esto, y porque pueden ser construidas intersubjetivamente mediante el discurso, el significado y contenido que adquiera el concepto de 'identidad' variará según el contexto. Estas características permiten, a su vez, que las personas puedan adoptar diversas identidades simultáneamente y que estas identidades no sean mutuamente excluyentes.

Para Slocum, N. y Van Lagenhove, L.⁹, la nacionalidad es una construcción social especialmente promocionada en el Siglo XX, durante el proceso de 'nation building', que llevó a que la mayor parte de los Estados promocionase un sentido compartido de homogeneidad y una identidad singular.

Guibernau¹⁰, identifica cinco estrategias empleadas por los Estados para crear una única identidad capaz de unir a sus ciudadanos. A los efectos del presente análisis, se entenderá que estas estrategias pueden ser tomadas también por las elites políticas de la UE y utilizadas con el mismo fin de crear una identidad ya que, desde una perspectiva constructivista, se asume que la UE está redefiniendo las identidades y preferencias nacionales¹¹. De estas estrategias tomaremos las siguientes: primero, la creación y difusión de de una serie de símbolos y rituales que buscan reforzar un sentido de comunidad entre los ciudadanos; segundo, el fomento de una ciudadanía, que contiene una serie de derechos y obligaciones civiles y legales bien definidas. La ciudadanía a su vez incluye una distinción crucial entre los incluidos y excluidos de la comunidad.

Como se verá, con el Tratado de Maastricht en 1992, en Europa se creó un tipo de ciudadanía 'post-nacional'. Finalmente, la definición de enemigos comunes. Este es un proceso dinámico, debido a que las tradiciones deben ser reinventadas y actualizadas constantemente.

Identidad europea

Para Slocum y Van Lagenhove¹², la promoción de una identidad europea surgió como respuesta al llamado 'déficit democrático' de Europa, es decir, la distancia que existe entre las instituciones europeas y los ciudadanos. Para reducir esta brecha, se busca que los ciudadanos se sientan más identificados con el proyecto europeo, que se 'europeícen'.

9 Nikki Slocum y Luk Van Langenhove; 2005.

10 Montserrat Guibernau; 2007.

11 Mark A. Pollack; "Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Politics, or Experiment in New Governance?"; *Annual Review of Political Science*, 2005, pp. 357-398.

12 Nikki Slocum y Luk Van Langenhove; 2005.

La construcción de una identidad europea, en la actualidad, se centra en la búsqueda de criterios que definan las fronteras culturales de Europa¹³. Para lograrlo, por un lado, se identifican elementos capaces de actuar como pilares en la construcción de un sentido compartido de identidad, mediante la búsqueda de un pasado y de tradiciones comunes. Por otro lado, la identidad cultural también se refuerza con símbolos y rituales. Estos símbolos comenzaron a ser utilizados a nivel regional en la década del ochenta, con la creación de una bandera e himno europeos, la financiación de intercambios para estudiantes y eventos deportivos europeos, entre otros. Este proceso, si bien hacía hincapié en atributos regionales, no iba en detrimento de las especificidades nacionales, sino que buscaba resguardarlas.

En este proceso de construcción social, el nacimiento de la ‘identidad europea’ se identifica con una herencia cultural y política representada por la democracia de Atenas, y se consolidó con dos sucesos clave: la Ilustración y la Guerra Fría. Las ideas seculares diseminadas por el Iluminismo contribuyeron a la consolidación del Estado nación como institución política, incluían la aceptación de la democracia parlamentaria como forma de gobierno, la separación del Estado y la Iglesia, el deseo de progresar y el concepto de ciudadanía¹⁴.

En el Tratado de Maastricht (1993) se incluye este último concepto, estableciéndose un principio de no exclusión entre los diferentes grados –nacional y europeo- de la ciudadanía¹⁵. Esta ciudadanía regional encontraría justificación, para Slocum y Van Lagenhove¹⁶, en el actual contexto de globalización, interdependencia e integraciones regionales. En este momento, el concepto de ciudadanía no podría limitarse sólo a los Estados nación, porque ya no poseen el monopolio de la representación de los intereses de las sociedades. En este sentido, la Unión Europea, como entidad supranacional podría poseer la facultad de encarnar algunas de las aspiraciones de sus habitantes.

Según Guibernau¹⁷, la característica más importante que une a los europeos en términos de cultura política se encuentra en Maastricht. En sus considerandos se proclama la adhesión de los Estados miembros a “los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho” y a su deseo de “*acrecentar la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones*”

13 Montserrat Guibernau; 2007.

14 Montserrat Guibernau; 2007.

15 Dolores Rubio García; “El proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea y su influencia en la identidad europea”; *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*; núm. 16; enero-abril de 2010; pp. 137-154.

16 Nikki Slocum y Luk Van Langenhove; 2005.

17 Montserrat Guibernau; 2007.

(cursiva propia). Con esta visión coincide Schimmelfenning¹⁸, quien considera que estos valores hacen que la UE sea una “organización comunitaria” caracterizada por un *ethos* común, definido por una identidad política basada en la democracia liberal.

Desde esta visión, el punto de unión más fuerte de las sociedades europeas es el *ethos* demócrata liberal, debido a que otros elementos tales como la geografía, la historia o la homogeneidad de la cultura no lo pueden ser¹⁹.

Para Guibernau²⁰, la identidad europea será distinta de la nacional debido a que Europa es un proyecto *top-down* (desde arriba hacia abajo), creado por los Estados, que continúan manteniendo una distinción marcada entre asuntos ‘comunitarios’ y ‘nacionales’, a la hora de tomar decisiones o formular políticas. Una identidad europea muy fuerte sería perjudicial para la fidelidad de los ciudadanos hacia sus Estados. Por esto, para este autor, los posibles sentimientos de lealtad hacia la UE son un ideal a futuro que aún dista de ser alcanzado. El actual objetivo del proyecto europeo es simplemente, promocionar un sentimiento de solidaridad entre poblaciones muy diversas.

Según Schimmelfenning²¹, el liberalismo intergubernamental y el constructivismo social pueden ser complementarios debido a que las identidades y las comunidades basadas en las normas pueden ejercer una gran influencia en las instituciones. Si una cuestión tiene una fuerte dimensión identitaria, entonces las normas involucradas en el tema tendrán, al mismo tiempo, legitimidad en la UE y tendrán una fuerte relación con ideas de los actores gubernamentales domésticos. De esta manera, ambos modelos teóricos se articulan, explicando cómo los intereses regionales son definidos a partir de identidades y de intereses domésticos²², y cómo ambos elementos influyen, en el caso a analizar, en el rechazo a los inmigrantes.

En este trabajo, a partir del análisis de instrumentos jurídicos y discursivos, se estudiará cómo “con los textos, discursos y prácticas políticas, se le otorga una especial preeminencia a la idea de cultura

18 Frank Schimmelfennig; ‘Liberal Intergovernmentalism’, en Antje Wiener y Thomas Diez, eds., *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, 2005; 75-94.

19 Por un lado, las fronteras de Europa cambiaron repetidas veces a lo largo de la historia, por el otro, la UE incluye a muchos países con costumbres y religiones diversas por lo que una cultura homogénea tampoco podría serlo. Finalmente, la historia recuerda que Europa en el pasado estuvo más tiempo dividida y en guerra que unida.

20 Montserrat Guibernau; 2007.

21 Frank Schimmelfennig; 2005.

22 A partir de una interpretación de Wendt; 1992, que considera que los intereses son definidos a partir de las identidades.

—como algo estático, inamovible e inherente a la nacionalidad de las personas— que se utiliza como instrumento medidor y divisor entre quiénes somos ‘nosotros’ y quiénes son los ‘otros’²³. En este caso, una práctica política a nivel regional funciona como un instrumento de homogeneización cultural y de creación de una amenaza externa.

De esta manera, con el desarrollo de la integración regional, se fomenta la creación de una “identidad europea”, que ayuda a la consolidación política y cultural de un proyecto que en sus inicios se limitaba a lo económico-comercial. Para una creciente participación de los ciudadanos europeos en la construcción de ‘Europa’ se crearon diversos mecanismos de identificación con un proyecto común, tales como la bandera e himno europeos, y la ciudadanía europea.

Estos símbolos, antes nacionales, se están utilizando a nivel regional, para fomentar la europeización de la población, sin perder las singularidades nacionales. Pero a su vez, emulando el ‘nation building’ del Siglo XX, se dan dos procesos paralelos: por un lado, se distingue entre aquellos que pertenecen al grupo de los que no, y por el otro, se posiciona a determinados grupos como amenaza a la identidad nacional, por ser un “otro” culturalmente distinto. En este artículo, veremos como la llamada “Directiva del Retorno” distingue entre nacionales y no-nacionales europeos, “extracomunitarios”, posicionándolos como amenaza y de esta manera, justificando su expulsión de territorio europeo.

El proceso de toma de decisiones en la UE

Siguiendo la visión de Moravcsik²⁴, la integración europea se puede explicar a través de un modelo intergubernamental de base liberal que enfatiza el poder y las preferencias de los Estados miembro. En este modelo de tres etapas, en la primera se definen los intereses y por lo tanto, las posiciones que los Estados miembros presentarán ante la UE. La compleja formulación de las preferencias nacionales consiste en la suma de los intereses de los gobiernos y los de su electorado doméstico.

En la segunda etapa, los gobiernos nacionales presentan sus preferencias en la mesa de negociación en Bruselas. Los acuerdos alcanzados reflejan el poder relativo de cada uno de los miembros. Los órganos supranacionales tienen poca o ninguna influencia sobre los

23 Belén Agrela; “La política de inmigración en España: reflexiones sobre la emergencia del discurso de la diferencia cultural”; *Migraciones Internacionales*, Vol. 2, núm.2, enero-junio 2002.

24 Andrew Moravcsik; 1997.

resultados de las políticas. En el caso a estudiar, esto será relativizado debido a que en la mesa de negociación, el Parlamento Europeo sí ejerció presión a la hora de cambiar ciertos puntos de la Directiva.

En la tercera etapa del modelo, Moravcsik²⁵ argumenta que los Estados de la UE crean instituciones, a las que les delegan capacidades soberanas. Estas instituciones sirven tanto para reforzar los compromisos asumidos, incrementando su credibilidad, como para predecir y controlar el comportamiento de los otros Estados miembro.

El inmigrante como amenaza

La asociación recurrente de los inmigrantes con la criminalidad o el terrorismo es explotada por los partidos políticos europeos de ultraderecha, que llaman a la xenofobia ultranacionalista. El discurso de estos partidos gira en torno al mito de la “Europa blanca” y la supuesta amenaza del islamismo²⁶ a la seguridad europea, la demografía y a la cultura europea.

Según de Lucas²⁷, en Europa, muchos actores políticos transmiten mensajes institucionales que inducen a la xenofobia, identificando a los agentes de la amenaza con las causas de las crisis económicas o institucionales. Estos partidos de ultraderecha atribuyen al “crecimiento incontrolado y masivo de la inmigración” procedente de los países “del tercer mundo”, una gran responsabilidad en la gestación de la crisis que estarían sufriendo “las naciones y civilización europeas”²⁸.

De este modo, la llegada de inmigrantes ‘extracomunitarios’ es presentada como un grave problema a nivel regional, que tiene origen en la propia presencia de estos inmigrantes. Esta ‘avalancha imparable’ sería tanto una causa como un problema social, económico y cultural en sí misma ya que los inmigrantes, con sus diferencias culturales, amenazarían la cohesión social, la seguridad económica y la homogeneidad cultural²⁹. De esta manera, la lucha contra la inmigración ilegal, la necesidad de ‘defenderse’ ante esta ‘amenaza’,

25 Andrew Moravcsik; 1997.

26 Lelio Mármora; “Derechos humanos de los migrantes y soberanías políticas. Las divergencias entre la norma y la práctica”; en Ceriani Cernadas, Pablo y Fava, Ricardo; *Políticas migratorias y Derechos Humanos*; Ediciones UNLa; Buenos Aires, 2009.

27 Javier De Lucas; 2007.

28 Enrique Santamaría; “Inmigración y barbarie. La construcción social y política del inmigrante como amenaza”. *Papers: revista de sociología*, nº66, España, 2002, p.64.

29 Enrique Santamaría; 2002; p. 68.

se convierte en la prioridad de la política migratoria, y a veces, en su único objetivo real.

De acuerdo a Mármorea³⁰, en este discurso se confunde la “conciencia nacional”, que es parte de la construcción de identidades comunes, con el “nacionalismo chauvinista”, que surge como afirmación identitaria de rechazo ante el extranjero. Dicho nacionalismo se basa “en la cultura de la proveniencia, del origen, que a través de un comunitarismo cerrado se consolida con la segregación del extranjero, del diferente”. El autor atribuye el origen de estos nuevos nacionalismos xenófobos al deterioro de los sistemas de bienestar social en Europa y a su repercusión en amplios sectores de la población.

En base a esto, se puede observar que en contextos de crisis económica, usualmente se relaciona a los inmigrantes con los problemas existentes y particularmente con cuestiones de seguridad.

En términos de Slocum y Van Lagenhove³¹, en este contexto se distingue entre europeos y “extracomunitarios”, llamando a una identidad europea, definida por la exclusión del otro. Para Santamaría³², la emergencia de la cuestión de la “inmigración no comunitaria” es resultado del proceso de construcción europea “que la adjetiva (negativamente) y que genera una nueva línea de demarcación social, una nueva frontera simbólica que instituye nuevas categorías socio-políticas y, por ende, nuevas comunidades imaginadas”.

El discurso sobre la ‘inmigración no comunitaria’ disemina una (re) presentación de la heterogeneidad social y cultural que, caracterizándola como un fenómeno reciente y anómalo, como un fenómeno que viene exclusivamente de fuera y que por ende es siempre perturbador y disolvente, describe las relaciones entre autóctonos, comunitarios e inmigrantes bajo el signo de ‘choque de culturas’ y de la ‘aculturación’³³.

Políticas migratorias europeas

Antes de 1973, los principales países receptores de Europa promocionaban el ingreso temporal de mano de obra migrante para dar respuesta a la creciente demanda desarrollada por el “milagro económico europeo”. Con la crisis del petróleo comenzaron las restricciones a los no nacionales del bloque³⁴.

30 Lelio Mármorea; 2009, p. 33.

31 Nikki Slocum y Luk Van Langenhove; 2005.

32 Enrique Santamaría; 2002; p. 63.

33 Enrique Santamaría; 2002; p. 70.

34 Lelio Mármorea; 2009.

Las políticas relacionadas con los movimientos poblacionales comenzaron a ser reguladas a nivel regional con la profundización de la integración. El primer gran hito en esta materia fue el Tratado de la Unión Europea, Maastricht (1993). La cuestión migratoria se incluye en el Título VI, referente al llamado “tercer pilar” de la Unión, relativo a la justicia y asuntos del interior. Allí, se considera “de interés común” la política de inmigración, en particular “la *lucha* contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros” (art.k.1.c, cursiva propia). Es aquí también que se sientan las bases para la ciudadanía europea, cuya contraparte es la distinción entre ciudadanos europeos y “extracomunitarios”³⁵. Esta creación de una ciudadanía regional, para Slocum y Van Lagenhove³⁶, es consecuencia de la globalización y los procesos de integración regional, por los que los Estados ya no son los únicos sujetos capaces de crear ciudadanía.

Con el Tratado de Ámsterdam de 1997, se comunitarizan los ámbitos de asilo y de inmigración en el Título IV relativo a “visado, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”³⁷. Se incluye en el tratado al acuerdo Schengen³⁸ - que por un lado garantizó la libre circulación de personas dentro de los Estados signatarios, y por el otro, reforzó las fronteras externas- y todas las previsiones relativas al cruce de las fronteras exteriores y acceso a los Estados miembros.

Autores tales como Solanes Corella³⁹ consideran que esta ‘comunitarización’ es “incompleta e híbrida” ya que refuerza el rol de los Estados y no así de las instituciones europeas, porque no se permite al Consejo de la UE dictar normativa supranacional que vaya más allá de lo establecido en los tratados europeos. En este sentido, la importancia de la voluntad de los Estados y en particular de los más gran-

35 Belén Agrela, 2002.

36 Nikki Slocum y Luk Van Langenhove; 2005

37 Gloria Esteban de la Rosa; “La nueva Directiva de Retorno en el contexto de la actual política comunitaria de inmigración”; *Revista de Estudios Jurídicos*, nº8, 2008 (segunda época).

38 Entra en vigor en 1995. Constituye un espacio geográfico en el que se suprimen las fronteras internas y se armonizan algunas políticas tales como las condiciones de entrada y visado para estancias cortas sin posibilidad de trabajar. Forman parte algunos miembros y no miembros de la UE: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, y algunos extra-UE: miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

39 Ángeles Solanes Corella; “La política de inmigración de la Unión Europea. Desde tres claves”; *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, Nº 713, 2005, pp. 81-100

des es crucial para la formulación de las regulaciones. Papadodima⁴⁰ agrega que “el núcleo de poder decisorio europeo se mantiene (...) en los países económicamente desarrollados, que son paralelamente los principales puntos de atracción migratoria”.

Dichos países “extienden su política migratoria de regulación de la migración no deseada a los límites de los Estados miembros periféricos” mediante normativas tales como Schengen.

Luego, en 1998, la presidencia austríaca presentó un documento denominado “Estrategias sobre la política de migración y asilo”, conocido como “Documento Matzka”, que establecía las bases para un área de libre circulación al interior del espacio europeo a la vez que se buscaba reforzar las fronteras externas.

En Octubre de 1999, en el Consejo Europeo de Tampere se creó un sistema común de asilo, con una política de fomento de la migración legal y de *lucha contra la migración ilegal*, con el objetivo de “darle fin”⁴¹. Este sistema estaría basado en la coordinación entre miembros europeos y cooperación con los países de origen. El objetivo era establecer las bases para la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Para esto, en el año 2000, el Tratado de Niza estableció un sistema de cooperación policial y judicial en materia penal y prevención y combate contra el racismo y la xenofobia.

El segundo hito en materia migratoria se registró luego de los atentados del 11-S. A partir de este momento, el control restrictivo tanto para el ingreso como para la permanencia de inmigrantes en el mundo desarrollado aumentó significativamente. Las renovadas “doctrinas de seguridad nacional” llevaron a que los migrantes pasaran a ser vistos como sujetos de sospecha criminal⁴².

En esta línea, en 2002, el Consejo Europeo elaboró el “Libro verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales”, cuyo objetivo es la futura cooperación entre los Estados miembros en materia de retorno de residentes irregulares y la definición de una política de readmisión, colaborando con los Estados de origen⁴³.

El Consejo Europeo de Bruselas de 2004 definió una política de

40 Zampeta Papadodima; “Las fronteras regionales: la materia de migraciones en la geopolítica contemporánea”; *Cuadernos Geográficos*, 48; 2011; pp. 189-205.

41 Presidencia de la Unión Europea; Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 1999; http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/es/ec/00200-r1.es9.htm (visitado en Mayo de 2011) Cursiva propia

42 Lelio Mármora; 2009.

43 Consejo Europeo, COM/2002/0175, Libro verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales

repatriación de inmigrantes ilegales en línea con los derechos fundamentales y las libertades de las personas. Se establece que “la libertad, la justicia, el control en las fronteras exteriores, la seguridad interna y la prevención del terrorismo deberían en adelante considerarse indivisible en la Unión en su conjunto”⁴⁴. En este mismo año, se realiza el Consejo de la Haya que propone la elaboración de un plan sobre inmigración ilegal y un marco europeo sobre integración de los inmigrantes. Se sostiene la necesidad de una mayor cooperación con terceros países en el ámbito de la readmisión y el retorno de los migrantes.

En 2008 se firmó el Pacto Europeo sobre inmigración y asilo, en el que se acordó que los Estados debían adoptar medidas específicas para “favorecer el aprendizaje de la lengua y el acceso al empleo, factores esenciales de la integración” y “pondrían el acento en el respeto a las identidades de los Estados miembros de la UE y de sus valores fundamentales, tales como los derechos del hombre, la libertad de opinión la tolerancia, la igualdad entre hombres y mujeres y la obligación de escolarizar a los niños”⁴⁵. El pacto busca, “luchar contra la inmigración ilegal” y “reforzar la eficacia de los controles fronterizos”⁴⁶. Fue firmado a propuesta de Francia, a cargo de la presidencia rotativa de la UE en ese momento. El gobierno de centro-derecha de Nicolás Sarkozy presentó un proyecto que en su versión original incluía iniciativas “más agresivas” hacia los extranjeros que ingresaban a la UE de manera irregular, tales como la adecuación de los flujos migratorios a las necesidades del mercado, seleccionando a los migrantes deseables, o la imposición del aprendizaje de la lengua y el compromiso de aprender las identidades y valores nacionales y europeos⁴⁷.

El aumento en la rigidez de las normas y su creciente vinculación con la creación de una identidad europea se puede observar en el informe de la Comisión Europea de 2008⁴⁸. Este informe, al realizar un balance de cinco años de aplicación de la directiva 2003/86 sobre el derecho a la reagrupación familiar, reconoce que existe una progresiva tendencia a condicionar el ejercicio de ese derecho a la prueba de la competencia lingüística (en Holanda, Alemania, Francia, Reino Unido) e incluso a la aceptación de diferentes modelos de “contratos

44 Presidencia de la Unión Europea; Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, Noviembre de 2004; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/es/ec/82539.pdf (visitado en Mayo de 2011)

45 Javier De Lucas, 2009; p.47, cursiva propia.

46 Ministerio de Inmigración de Francia, “Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo”; http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaqueette_ES.pdf (visitado en Mayo de 2011)

47 Javier De Lucas, 2009

48 COM 2008/610 de 8 de octubre de 2008

de integración”. Ejemplo de estos contratos es el de Francia⁴⁹, que establece la obligación del aprendizaje del idioma y de la escolarización de los niños.

Cabe aclarar, como se puede observar en este breve apartado, que por el momento no se puede hablar de una política común de inmigración europea⁵⁰, sino de desarrollos legislativos “dispersos e inconexos”⁵¹. Se trata de medidas derivadas de las acciones de gobierno llevadas en ámbitos de competencia específicos de distintas instituciones comunitarias⁵².

La Directiva del Retorno

En el contexto del proceso de elaboración de una política común europea en materia de inmigración irregular y de retorno, la Comisión Europea presentó en septiembre de 2005 una propuesta “relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio”⁵³.

El objetivo de la Directiva⁵⁴ es armonizar los procedimientos, tiempos y métodos de repatriación de inmigrantes irregulares de los Estados miembros. Asimismo, pretende sentar las bases a largo plazo

49 Javier De Lucas, 2009

50 Gloria Esteban de la Rosa, 2008; Ana Margheritis y William Hummel; “Linking Regional Integration and Migration Policies in Europe and Latin America: facts and concepts in comparative perspective”; paper to be delivered at the Fifth Pan European Conference on EU Politics, Porto, Portugal; June 24-26. 2010. Draft; Elisa Chiaretto, “La libre circulación de las personas como factor de integración en la Unión Europea”; en *La Unión Europea y el Mercosur: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma*, Ed. La Ley, Facultad de Derecho – Universidad de Buenos Aires, Argentina; 2008; Javier González Vega, “¿Regreso al futuro? La difícil concreción de una política europea de inmigración”, ponencia presentada en las Jornadas sobre Unión Europea, Políticas de inmigración y Derechos Humanos organizadas por el Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de Valencia, España; 2006.

51 Javier González Vega, 2006; p.7.

52 Gloria Esteban de la Rosa, 2008.

53 Comisión de las Comunidades Europeas, “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio”, disponible en <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0391:FIN:ES:PDF> (visitado en Mayo 2011).

54 Parlamento Europeo; Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo Relativa a normas y procedimientos comunes a los Estados-miembros para el regreso de nacionales de países terceros en situación irregular; Estrasburgo, 18 de Junio de 2008.

para un trato adecuado y *similar*⁵⁵ (es decir, no igual) a los nacionales de terceros países que se encuentren de manera irregular en el territorio de la UE.

La Directiva establece las normas y procedimientos que se deben aplicar en los territorios de los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en “situación irregular”, conforme a “los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, así como del Derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos” (art. 1). La “situación irregular” es definida por el incumplimiento de las “condiciones de entrada establecidas en el artículo 5 del Código de fronteras Schengen⁵⁶ u otras condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro”.

Por “decisión de retorno” se entiende una “decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno”. Por “expulsión”, se entenderá a “la ejecución de la obligación de retornar, es decir, el transporte físico fuera del Estado miembro” (art. 3).

La directiva, según De Lucas⁵⁷, es un mensaje dirigido a la opinión pública europea para convencerla de que se intenta protegerlos frente a una creciente ‘amenaza’ de inmigración ‘descontrolada’, exacerbada por el contexto de crisis económica.

La Directiva ha sido condenada por varias Organizaciones No Gu-

55 Alicia Sorroza Blanco; “Crónica de una controversia anunciada: la directiva europea de retorno de inmigrantes en situación ilegal”; Revista de Estudios Jurídicos n°8, Segunda Época, España; 2008. cursiva propia

56 Para una estancia que no exceda de tres meses dentro de un período de seis meses, las condiciones de entrada para nacionales de terceros países serán las siguientes: a) estar en posesión de un documento o documentos de viaje válidos que permitan el cruce de la frontera; b) estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento (CE) no 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido; c) estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios; d) no estar inscrito como no admisible en el SIS; e) no suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos (Parlamento y Consejo Europeo; Reglamento N° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras - Código de fronteras Schengen).

57 Javier De Lucas, 2009.

bernamentales, como Amnistía Internacional. También hubo una nota de prensa del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE)⁵⁸ y diez expertos independientes del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas manifestaron su preocupación mediante una carta al presidente del Consejo de la Unión Europea⁵⁹. También fue criticada por mandatarios de América Latina⁶⁰ y por la Iglesia Católica.

Los principales puntos controversiales de la Directiva incluyen:

Primero, la repatriación de los inmigrantes a su país de origen, a un país de tránsito con el que la UE tenga acuerdo de repatriación o a otro país al que inmigrante decida ir siempre y cuando sea admitido (art.3). Se prioriza la partida ‘voluntaria’ de los inmigrantes irregulares: prevé que tengan entre 7 y 30 días para partir “acatando voluntariamente la decisión de retorno” (art. 7). También se contempla una prórroga del plazo “durante un tiempo prudencial, atendiendo a las circunstancias concretas del caso de que se trate, como son la duración de la estancia, la existencia de niños escolarizados y la existencia de otros vínculos familiares y sociales”.

Ahora bien, de no haber abandonado el inmigrante la zona europea en plazos establecidos entre 7 y 30 días después de su expulsión, se prevé el **internamiento** del mismo por periodos de hasta 12 meses, lo que significa una privación de la libertad por el ‘delito’ de residir de manera irregular en territorio europeo. Cada Estado tiene períodos de retención divergentes que no podrán superar los seis meses. Por ejemplo, en Francia el máximo es de 30 días, en España de 40 y en Malta de 18 meses⁶¹ en siete países (entre ellos, Luxemburgo, Suecia y Holanda) estos períodos, antes de la directiva, eran ilimitados. En el artículo 15 se establece que este plazo sólo se podrá

58 European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2008). “Return Directive: EU fails to uphold Human Rights”; press release.

59 United Nations (2008), “UN experts express concern about proposed EU Return Directive”; press release, disponible en: <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/227C3A187C0BDB81C125748A0037A405?opendocument> (visitado en septiembre 2012)

60 En la XXXV Cumbre del Mercosur en Tucumán, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile y Bolivia aprobaron una declaración conjunta en la que expresan su “rechazo” a la Directiva. En el texto, los miembros del Mercosur y asociados “lamentan que naciones tradicionalmente generadoras de corrientes migratorias que -en la actualidad- son receptoras de migrantes, no reconozcan, en base al principio de reciprocidad histórica, la responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios”. (Declaración de los presidentes de los Estados parte del MERCOSUR y Estados Asociados sobre la “Directiva de Retorno”. San Miguel de Tucumán, 1 de julio de 2008. Disponible en: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4506&site=1&channel=secretaria). (Visitado en septiembre 2012)

61 Ángeles Sorroza Blanco, 2008.

prorrogar por un período limitado no superior a doce meses más, por “falta de cooperación del extranjero” o por demoras en la obtención de la documentación necesaria que deban expedir terceros países. Esta detención será utilizada especialmente **cuando exista riesgo de fuga o cuando el nacional del tercer país afectado evite o dificulte la preparación del proceso de retorno** (art.15).

Otra disposición controversial es aquella relativa a la situación de los menores. Si bien los menores no acompañados y las familias con menores “sólo serán internados como último recurso y ello por el menor tiempo posible” (art. 17), también se permite la **detención** de menores no acompañados y su expulsión a países adonde tengan algún tutor o familia (arts. 3 y 8). A modo de garantía, se les otorga la posibilidad de participar en actividades de ocio y el acceso a la educación.

En relación con las garantías de las personas durante el plazo de espera para la salida “voluntaria”, se mencionan: el mantenimiento de la unidad familiar con los miembros de la familia presentes en su territorio; la prestación de atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de enfermedades; el acceso para los menores, en función de la duración de su estancia, al sistema de enseñanza básica; la consideración hacia las necesidades especiales de las personas vulnerables (art. 14). A este último grupo se “prestará particular atención”; se les dispensará atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de las enfermedades (art. 16).

Por “persona vulnerable” se entiende a “los menores, los menores no acompañados, las personas discapacitadas, los ancianos, las mujeres embarazadas, los padres solos con hijos menores y las personas que hayan padecido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual”. Si bien esto implica un reconocimiento de la situación diversa de algunos inmigrantes, la lista excluye, por ejemplo, a personas que son objeto de trata⁶².

En cuanto a la expulsión (art. 8), los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para hacer cumplir la decisión de retorno cuando no se haya concedido un plazo para la salida voluntaria o cuando no se haya cumplido con la obligación de retorno dentro del plazo dado. Así, los Estados “podrán adoptar por separado una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se ordene la expulsión”. Además, se especifica que para llevar a cabo la expulsión, las medidas coercitivas deberán ser “proporcionadas” y “se aplicarán según establezca la legislación nacional, de conformidad con los derechos fundamentales y con el debido respeto a la

62 Heli Askola; “‘Illegal Migrants’, Gender and Vulnerability: The Case of the EU’s Returns Directive”. *Springer Science+Business*; agosto 2010.

dignidad y la integridad física del nacional de un tercer país de que se trate”.

De no haberse concedido ningún plazo para la salida voluntaria o de no haberse cumplido la obligación de retorno, se aplicará una *prohibición de entrada*. La misma durará un máximo de cinco años que podría ser superior en caso de que el inmigrante represente “una *amenaza* grave para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional” (cursiva propia). Entonces, la expulsión y la prohibición de entrada implican un doble castigo.

Estas disposiciones otorgan en última instancia un amplio margen de discrecionalidad a los Estados sobre el control de la estadia y el destino de los inmigrantes, por lo que esta Directiva es un ejemplo de normativa regional que refuerza el poder de los Estados.

En cuanto a las garantías procedimentales (art. 12), las decisiones de retorno, de prohibición de entrada y de expulsión se dictarán por escrito y señalarán los fundamentos de hecho y de derecho, así como la información sobre las vías de recurso de que se dispone. Los Estados miembros deberán garantizar al nacional del tercer país el derecho efectivo a interponer recurso contra las decisiones relativas al retorno o a pedir que se revisen ante un órgano jurisdiccional; para ello los inmigrantes gozarán del acceso a una asistencia jurídica y/o la representación legal gratuita (art. 13).

Finalmente, la efectiva implementación de la Directiva depende de cada Estado miembro. Desde el intergubernamentalismo liberal, esto es una muestra del poder de los Estados más grandes en las negociaciones y sus resultados.

Procedimiento de elaboración de la Directiva

La propuesta de Directiva fue objeto de extensos debates y cambios en las negociaciones con el Consejo de Asuntos de Justicia e Interior y el Parlamento Europeo⁶³, por lo que se tardó tres años en aprobarla. A pesar de que el Parlamento Europeo se mostró en contra del rumbo que estaban tomando las políticas migratorias en la UE en diversas ocasiones, la Directiva fue aprobada en junio de 2008, con 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones.

Los votos positivos correspondieron a los grupos de derecha (el Partido Popular Europeo), que aportó 217 votos y la Europa de las Na-

63 Gemma Pinyol Jiménez; Pamela Urrutia Arestizábal; 2009.

ciones⁶⁴, con 40 votos. Los liberales⁶⁵ aportaron 57 votos y se les sumaron 34 socialistas. Votaron en contra 100 socialistas⁶⁶, 37 parlamentarios de la Unión de Izquierda Europea y 36 de los Verdes⁶⁷. Los eurodiputados se opusieron a las propuestas de los grupos Verdes y GUE⁶⁹ de rechazar el texto en su integridad por 114 a favor, 538 en contra y 11 abstenciones.

También fueron rechazadas las enmiendas presentadas por el grupo socialista, que introducían modificaciones en puntos como el período máximo de retención, el retorno voluntario, la prohibición de reingreso y el plazo para dictar las órdenes de internamiento.

Las negociaciones en la segunda etapa, la mesa de negociación de Bruselas, fueron muy duras debido a que, en general, los Estados miembros se mostraron reticentes al establecimiento de condiciones mínimas para la expulsión de los inmigrantes ilegales. La divergencia de opiniones e intereses nacionales se daba fundamentalmente en los puntos referentes a: las condiciones; los tiempos y límites de detención, los mecanismos de expulsión, a quienes expulsar. En general, los Estados querían mantener inalterados sus mecanismos nacionales⁷⁰.

Los partidos que votaron a favor de la Directiva justificaron su postura haciendo referencia al aumento de la “protección” de los ciudadanos de terceros países en los Estados miembros donde esta protección es incluso menor que las garantías previstas en ella. A esto se agrega el acortamiento de los tiempos de detención, que en algunos Estados era ilimitado.

Finalmente, un punto importante en el que muchos políticos coincidieron fue en describir a la Directiva como un paso importante para armonizar las normas de inmigración y como una norma básica para promover la inmigración **legal**. En este sentido, los eurodiputados de derecha, describieron a la inmigración ilegal como problema grave que implica altos costos para los países europeos, por tratarse de una

64 Integra el Grupo ‘Europa de la Libertad y la Democracia’ (ELD).

65 Partido Liberal. Integra al Grupo de la Alianza Progresista de los Demócratas y Liberales por Europa (ALDE).

66 Partido Socialista Europeo (PSE). Integra el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (S&D).

67 Integra el Grupo de los Verdes-Alianza Libre Europea (Verdes/ALE).

68 Andreu Missé ; “La UE cierra el paso a los ‘sin papeles’”. *El País*. Madrid 19 de junio de 2008. Disponible en http://elpais.com/diario/2008/06/19/internacional/1213826402_850215.html (Visitado el 12 de septiembre de 2012)

69 Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL).

70 Ángeles Sorroza Blanco, 2008.

amenaza a seguridad nacional⁷¹.

Los socialistas en general se expresaron a favor de la Directiva pero pidieron la introducción de enmiendas para incorporar disposiciones “humanitarias”. Estos eurodiputados vieron como positivos los pasos a favor de una política de inmigración común que la Directiva implicó. Se mostraron en contra del empeoramiento de las condiciones de vida de los inmigrantes y de la estigmatización y criminalización de estos grupos.

El papel de los países que ocuparon las presidencias rotativas fue muy importante durante las negociaciones. La presidencia francesa quería que fuese aprobado el Pacto Europeo por la Inmigración y el Asilo⁷² (logrado posteriormente, con modificaciones) pero fue la presidencia alemana la que propuso mayores cambios al borrador de la directiva para que efectivamente se la llegara a aprobar⁷³. El accionar alemán muestra el interés de uno de los países fundadores de la UE y motor de la integración en profundizar la armonización de la legislación relativa a cuestiones migratorias. A su vez, también es reflejo del poder que este país ejerce y proyecta al interior de las negociaciones en el ámbito institucional europeo.

El Parlamento Europeo (PE) ha jugado un importante rol durante las negociaciones en la tercera etapa del modelo del Moravcsik, ya que “suavizó” algunas de sus disposiciones y otorgar a los inmigrantes ilegales algunas garantías. Por ejemplo, se incluyó el principio de “no devolución” (*non refoulement*) en el caso de que el país de origen no pudiese asegurar la seguridad y la libertad de la persona repatriada. Se incluyeron también garantías para la expulsión de menores no acompañados y la obligación de proporcionar asistencia legal gratuita a los inmigrantes ilegales sin recursos, entre otras⁷⁴.

El relevante papel del PE puede ser explicado a partir del neofuncionalismo. Esta perspectiva se enfoca en la acción de los grupos de interés, en este caso, los vinculados a temas migratorios y de defensa de los derechos humanos. Estos grupos ejercen presión sobre la Organización, transformándose en una fuerza mayor para la integración⁷⁵. En este caso, los grupos de interés intentaron aminorar los perjuicios

71 Para más información, los debates completos se pueden consultar en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20080625FCS32672&format=XML&language=ES> (visitado en septiembre 2012)

72 Que incluía una propuesta de lucha contra la inmigración ilegal por medio del control fronterizo, la formulación de una política comunitaria de asilo, y una postura selectiva de los inmigrantes. También se establecían medidas tales como la prohibición de regularizaciones masivas de inmigrantes ilegales.

73 Ángeles Sorroza Blanco, 2008.

74 Ángeles Sorroza Blanco, 2008.

75 Mark A. Pollack; 2005.

que hubiese causado la institucionalización de una política migratoria más dura a nivel europeo. Por otro lado, también muestra que las instituciones poseen una cierta autonomía de sus Estados miembros, debido a que, de alguna manera, responden a intereses propios. En el caso del Parlamento, generalmente, los parlamentarios responden a objetivos electorales, relacionados con el primer nivel –doméstico– de toma de decisiones europeo.

La aprobación de esta Directiva se logró, en primer lugar, porque en la primera etapa, los intereses nacionales están definidos por la mayoría conservadora que gobierna en una gran parte de los Estados miembros, lo que se refleja en la composición del PE. Sin embargo, muchos gobiernos y eurodiputados de izquierda también lo votaron. Estas preferencias nacionales muestran nuevamente el peso de los poderes relativos de los Estados en la segunda y tercera etapa del proceso de negociación y en las instituciones europeas en general.

Conclusión

La inmigración en Europa es abordada como un problema que debe ser solucionado. Las presiones domésticas y económicas exacerbadas en tiempos de crisis; sumado a los intereses electorales, llevan a que los gobiernos nacionales ejerzan presión a nivel europeo para restringir el ingreso y residencia de extranjeros en su territorio.

El modelo de Slocum y Van Lagenhove⁷⁶ y los conceptos de Guibernau⁷⁷ pueden explicar cómo las políticas y los discursos de los líderes europeos y nacionales buscan fomentar la creación de un sentimiento de unidad europeo, una identidad regional posicionando al “otro” como una amenaza a la identidad, cultura, seguridad y economía europeas. Así, mediante el discurso y las normas, se construyen dos procesos paralelos: por un lado, se intenta ‘homogeneizar’ social y culturalmente a los habitantes de un espacio integrado, cuyo objetivo inicial era meramente económico. Por el otro, se distingue entre aquellas personas que pertenecen al grupo de las que no, posicionándolos como una amenaza, al ser un “otro” culturalmente distinto.

Las medidas tomadas son resultado de un proceso gradual de endurecimiento de las normas. Este proceso llega a su auge en épocas de crisis económica o de seguridad, tales como la vivida después del 11-S y la crisis financiera de 2008, año en que la Directiva fue aprobada.

76 Nikki Slocum y Luk Van Langenhove; 2005.

77 Montserrat Guibernau; 2007.

En la actualidad, como podemos apreciar a diario en los medios, el debate sobre las migraciones está entre las prioridades de la agenda europea. Sucesos tales como las primaveras árabes y la oleada de refugiados que provocaron, llevaron a que Estados más grandes tales como Francia, pidieran suspensiones momentáneas de la libre circulación establecida en Schengen, considerada uno de los grandes alcances de la integración europea. Por lo tanto, la seguridad es utilizada como pretexto para endurecer aún más unas políticas migratorias y controles fronterizos de por sí restrictivos, e incluso para retroceder en la institucionalización de la integración.

El modelo de Moravcsik⁷⁸ permite visualizar cómo los gobiernos nacionales y en particular los de los países con mayor peso dentro de la UE ejercen presión al interior de los órganos europeos durante las negociaciones. Los resultados son un reflejo de sus intereses y su poder. De esta manera, fue aprobada una iniciativa, con casi todas las modificaciones sugeridas por Alemania, que permite un amplio margen de acción a los Estados. Para comprender el peso que tuvo el PE al “suavizar” algunos aspectos de la medida se recurrió al neofuncionalismo. Dicho enfoque explica el rol de los grupos de interés vinculados al asunto y su accionar sobre las instituciones europeas en pos de los derechos de los inmigrantes. Por otro lado, también permite visualizar una cierta autonomía de las instituciones de sus Estados miembros, que en el caso del PE, está vinculado a los intereses vinculados a las elecciones de los eurodiputados.

Las crisis económicas son frecuentemente utilizadas para justificar medidas tales como la regulación tratada, que establecen mecanismos *excepcionales* y suspenden el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. Este tipo de políticas son profundamente contradictorias con los valores democrático-liberales que estos Estados consideran como una característica distintiva de su ‘identidad regional’. Se exagera la cultura e historia “comunes” en una región intrínsecamente heterogénea y con una historia de rivalidades y grandes guerras. Se intenta ‘homogeneizar’ y a su vez, invisibilizar lo diverso, destacando las diferencias con los inmigrantes irregulares. Por lo tanto, se termina por ignorar la diversidad de las sociedades contemporáneas, cuyas costumbres, culturas e identidades son flexibles y porosas como producto de la globalización y los intercambios económicos y sociales que ella acarrea.

Fecha de recepción: Junio de 2013

Fecha de aceptación: Junio de 2013

78 Andrew Moravcsik; 1997.