

Un lenguaje común para una política de inmigración y asilo en la Unión Europea

*Montserrat López Cobo **

Tema: El avance hacia una política europea de inmigración necesita el desarrollo de un lenguaje común, objetivo del proyecto Glosario y Tesoro de la Red Europea de Migraciones.

Resumen: Este ARI muestra la necesidad de la construcción de un lenguaje común en el ámbito de las migraciones y el asilo en la UE que permita avanzar en la instauración de una política migratoria conjunta. En esta línea, presenta una iniciativa lanzada en 2004 en el seno de la UE que contribuye a la consecución de este objetivo: el Glosario y Tesoro de la Red Europea de Migraciones, un instrumento en fase de desarrollo que persigue normalizar dentro de lo posible el amplio y variado vocabulario de las migraciones en el marco de las instituciones europeas.

El proyecto Glosario y Tesoro facilitará la realización de investigaciones que, basadas en conceptos comunes, proporcionarán resultados comparables en toda la Unión. Por otra parte, pone a disposición de las autoridades comunitarias y nacionales y de los ciudadanos en general una herramienta que facilite la comprensión de esta compleja esfera. No obstante, el desarrollo de este instrumento no está exento de dificultades, lo que se debe principalmente a la heterogeneidad jurídica existente en los distintos Estados miembros en este campo.

El Observatorio Permanente de la Inmigración coordina la participación española en la Red Europea de Migraciones y por tanto en el proyecto sobre el Glosario y Tesoro.

Análisis: *Hacia una política común de inmigración y asilo en la UE*

La necesidad de desarrollar una política común de inmigración y asilo en la UE se ha ido haciendo más patente con el paso del tiempo, a medida que la incorporación de nuevos Estados a la Unión y los crecientes flujos migratorios internacionales hacían evidente la necesidad de dar respuestas conjuntas a cuestiones que afectaban a todos o a la mayoría de los países implicados. Esta política común, iniciada con el Programa de Tampere¹ y confirmada por el Programa de La Haya,² recibió un nuevo impulso con la aprobación del Enfoque Global de Inmigración en el Consejo Europeo de diciembre de 2005. El Enfoque Global aborda todas las cuestiones relativas a la inmigración y el asilo con una perspectiva integral del fenómeno migratorio, mediante el establecimiento de unos ejes estratégicos basados en el aumento de la colaboración práctica entre Estados

* Directora del Observatorio Permanente de la Inmigración (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración)

¹ Aprobado en el Consejo Europeo de Tampere del 15 y 16 de junio de 1999.

² Aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas del 4 y 5 de noviembre de 2004.

miembros y el fortalecimiento del diálogo y la cooperación con terceros países (Pérez, 2007).³

El último avance hacia una política común europea en este ámbito lo constituye el recientemente aprobado Pacto Europeo sobre Migración y Asilo⁴ (PEMA), en el que la contribución española ha aportado un enfoque positivo, coherente e integral del complejo fenómeno migratorio. El PEMA se compone de cinco ejes centrales: (1) organización de la inmigración legal; (2) lucha contra la inmigración irregular; (3) mejora de la eficacia del control fronterizo; (4) constitución de una Europa del asilo; y (5) favorecimiento de la vinculación entre inmigración y cooperación al desarrollo.

La necesidad de un lenguaje común: fases de su construcción

Un aspecto fundamental de todo proyecto político es su capacidad de autoevaluación. La evaluación de los logros obtenidos permite identificar las buenas prácticas y detectar aquéllas que son susceptibles de mejora.

Efectivamente, el PEMA prevé la celebración de un debate anual en el Consejo Europeo a partir de un Informe anual que elaborará la Comisión y que incluirá una evaluación de la situación y el avance de las políticas de inmigración, de asilo y de control de fronteras exteriores incluyendo recomendaciones, en su caso.

Esta labor de evaluación se puede llevar a cabo mediante un sistema cualitativo, apoyado por sistemas cuantitativos de indicadores. La función cuantitativa ha sido históricamente cubierta, al menos parcialmente, por la estadística pública. A través de la construcción de un sistema de indicadores es posible medir objetivamente tanto la situación de partida en un determinado ámbito de la sociedad o la política –la migración en nuestro caso– como las sucesivas fases que son consecuencia de la aplicación de las políticas diseñadas. Dicho sistema de medición ha de estar basado en un sistema estadístico riguroso y homogéneo que asegure la obtención de una información objetiva, fiable y precisa, lo que resulta un reto de considerable dificultad en un espacio formado por 27 países con diverso desarrollo histórico, económico e institucional.

Avanzando un paso más, podemos decir que el núcleo central de la comparabilidad de las estadísticas está formado por las definiciones de los conceptos a medir. Ésta es, una vez más, una cuestión de elevada dificultad práctica en el campo de las migraciones.

Para avanzar en la instauración de una política migratoria común es precisa la consolidación del uso de un lenguaje común entre todos los interlocutores. Este lenguaje, que por motivos de pragmatismo se crea básicamente en inglés (como idioma de trabajo más habitual en Europa), ha de tener una terminología equivalente en todas las lenguas oficiales de la Unión, de modo que la utilización del mismo sea efectiva no sólo en el ámbito europeo, sino también en el nacional.

Así, un posible proyecto que buscara favorecer esta homogeneización del lenguaje, podría estructurarse en fases: (1) identificación de los términos y conceptos; (2) acuerdo sobre las definiciones de los mismos; (3) traducción de términos y definiciones a todas las lenguas de la UE; y (4) promoción del uso del lenguaje común.

³ C. Pérez (2007), "La inmigración y el asilo en la Unión Europea", *Tratado de extranjería. Aspectos civiles, penales, administrativos y sociales*, Aranzadi, Madrid.

⁴ Aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas el 15 y 16 de octubre de 2008.

Ya ha habido progresos en este sentido, y otros se encuentran en proceso de desarrollo.

El *Reglamento CE 862/2007 sobre estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional* puede considerarse un paso de gigante, al tratar de ordenar las estadísticas en un ámbito caracterizado por la diferencia. En los países de la Unión existe una gran diversidad en la regulación de la entrada, permanencia y trabajo de extranjeros, en los sistemas de asilo, en los procedimientos de expulsión, en los métodos de contabilización de la población, en la adquisición de la nacionalidad, etc.

Las directivas y reglamentos aprobados en el seno de la UE también favorecen en este sentido el proceso de construcción un vocabulario común, al incluir definiciones de los conceptos sobre los que se legisla. No obstante, como veremos más adelante, esto no ha sido suficiente para evitar la existencia de más de una definición para un mismo término, o del uso diferenciado que se le da a un término dependiendo del país que lo utilice o del contexto en el que se introduzca.

En el resto de este trabajo se aborda la descripción de un instrumento en fase de desarrollo que pretende normalizar lo más posible el amplio y variado vocabulario de las migraciones en la UE. Se trata del Glosario y Tesauro de la Red Europea de Migraciones (REM).

La Red Europea de Migraciones

La Red Europea de Migraciones (*European Migration Network*)⁵ surge a raíz del Consejo Europeo de Laeken (2001), en el que se invitó a la Comisión Europea a desarrollar un sistema europeo de intercambio de información sobre asilo, migración y países de origen. Esta red nació como proyecto piloto en 2003 y se desarrolló como Acción Preparatoria de 2004 a 2006. El Programa de la Haya ha destacado la creciente necesidad de disponer de un análisis común del fenómeno migratorio e identifica a la REM como un medio esencial para conseguir este objetivo.

Como consecuencia de los satisfactorios resultados de la fase preparatoria, la Comisión Europea publicó en agosto de 2007 una propuesta de Decisión del Consejo por la que se creó la Red Europea de Migraciones, quedando ésta oficialmente establecida con la aprobación de la Decisión 2008/381/CE.⁶

Según el artículo 1 de la citada Decisión, el objetivo de la REM es “atender a las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e instituciones de los Estados miembros sobre la migración y el asilo, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable sobre la migración y el asilo, con objeto de apoyar la elaboración de políticas en la Unión Europea en estos ámbitos”. En el mismo artículo se dice que la REM “servirá asimismo para suministrar al público en general información sobre estos asuntos”.

La REM pone a disposición del público legislación nacional, jurisprudencia, publicaciones de investigaciones sobre las dimensiones económica, social, demográfica, jurídica, etc., de las migraciones y el asilo. Con el fin de recoger y difundir esta información de un modo comparable, y de facilitar la búsqueda estructurada de la misma, se estableció un grupo de trabajo en el seno de la REM que está desarrollando un Glosario y un Tesauro. La

⁵ La actual dirección del sitio web <http://emn.sarenet.es> es susceptible de sufrir modificaciones en el futuro.

⁶ Decisión del Consejo del 14 de mayo de 2008 por la que se crea una Red Europea de Migración.

REM prevé hacer pública la primera versión del Glosario y Tesauro en el primer trimestre de 2009.

La Comisión Europea coordina la REM, en colaboración con los Puntos de Contacto Nacional (PCN) designados en cada Estado miembro. El PCN español está formado por representantes de los cuatro ministerios con competencias en inmigración y asilo, que son el Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Justicia –para las cuestiones relacionadas con el acceso a la nacionalidad española–. El Observatorio Permanente de la Inmigración, dependiente de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, actúa como coordinador del PCN.

Directrices para la constitución del Glosario

El Glosario recopila términos, junto con sus definiciones, recurriendo a diversas fuentes. Una de las primeras decisiones del grupo de trabajo fue determinar una jerarquía de fuentes a las que recurrir en la búsqueda de definiciones. Además, otros glosarios ya existentes –como el de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el de ACNUR, etc.– están siendo consultados con el fin de garantizar la incorporación de conceptos consolidados y ampliamente utilizados por los especialistas en el estudio de las migraciones.

Considerando el objetivo principal de la REM y su contexto institucional, no es de extrañar que la principal fuente de definiciones sea el acervo comunitario sobre inmigración y asilo. Así, se estableció que, ante la posible multiplicidad de definiciones para un mismo término, el orden de prioridad sería el siguiente:

- (a) Legislación europea (Directivas/Reglamentos/Decisiones) y Comunicaciones (por ejemplo, en propuestas de directivas).
- (b) Definiciones proporcionadas por otras instituciones europeas: EUROSTAT, EUROJUST, EUROPOL, FRONTEX, FRA, Red de Puntos de Contacto Nacionales de Integración, etc.
- (c) Tratados y protocolos internacionales (por ejemplo, el Protocolo de Palermo contra la trata de seres humanos).
- (d) Documentos o glosarios de organizaciones internacionales: ACNUR, OIT, OIM, OCDE, etc.
- (e) Otros proyectos o entidades de importancia: CARIM, IMISCOE, ODYSSEUS y EUKN.

Usos del Glosario y Tesauro: dificultades en su creación

Son múltiples las posibles utilidades de un glosario como el que se está construyendo. La realización de estudios de investigación que se desarrollen en varios o todos los Estados miembros, basados en conceptos comunes, proporcionará resultados comparables en toda la Unión. Permitirá conocer las características de la protección internacional que proporciona cada Estado, los beneficios sociales de los que disfrutaban los extranjeros en situación regular o irregular, ayudará a profundizar en el conocimiento de la integración de los inmigrantes, la educación de los menores extranjeros, etc., si previamente se han homogeneizado los conceptos y las metodologías de dichas investigaciones.

El desarrollo de estadísticas basadas en definiciones comunes garantiza no sólo conocer los datos referidos a todos los países que hayan seguido las directrices sino poder asegurar la calidad de los datos.

Otra posible utilidad del Glosario es proporcionar a los servicios de traducción e interpretación de la UE una lista actualizada de términos y sus traducciones a todas las lenguas de la Unión.

Una vez terminado el Glosario y el Tesoro –éste implica la organización jerarquizada de los términos recogidos en aquél, con expresión de las interrelaciones entre ellos–, al buscar, por ejemplo, el término “migrante circular”, obtendremos una definición y sabremos que está relacionado con “(migrante) trabajador estacional”, y que además aquél es un término más genérico que éste. Los investigadores podrán localizar, de entre todos los documentos publicados en la página *web* de la REM, los que se hayan clasificado con determinadas palabras clave, facilitando que se comparta el conocimiento adquirido.

No obstante, el proceso de desarrollo de este trabajo se está encontrando con una serie de dificultades, generalmente derivadas del hecho de que cada Estado miembro ha desarrollado su propia legislación en materia de migración y asilo en función de la realidad y necesidades nacionales. Se presenta aquí una selección de estos problemas y las soluciones que se han ido eligiendo para solventarlos.

El análisis elaborado por el grupo de trabajo de la REM acerca de las definiciones incorporadas en la legislación europea ha permitido verificar que, en algunos casos, las traducciones de los textos legales a las lenguas nacionales no han mantenido la coherencia con los términos que ya se venían utilizando en el Estado Miembro. Esto ocurre, unas veces, por la acuñación a nivel europeo de un nuevo término que desplaza a otros que ya se utilizan a nivel nacional; otras veces es consecuencia de que en los procesos de negociación de las directivas se pone más énfasis en el contenido que en la forma, quedando finalmente las diferentes versiones lingüísticas algo menos cuidadas que el texto final aprobado en inglés. Este Glosario permitirá sacar a la luz estos “neologismos” y sus correspondencias con los vocablos nacionales.

También se han podido identificar algunas imprecisiones al comparar directivas que describían de diferente modo el mismo término. Éste es el caso, por ejemplo, de “miembro de la familia”, definido en relación a la migración por motivos familiares; ésta puede ser, por un lado, reagrupación familiar (la persona a la que se une el familiar es otro nacional de un tercer país, por lo que se aplica la Directiva 2003/86/CE de reagrupación familiar), y por otro, movilidad en el ámbito de la libre circulación de ciudadanos de la Unión y miembros de sus familias, cuando éstos son nacionales de terceros países (la persona a la que se une el familiar es un ciudadano europeo, se aplica la Directiva 2004/38/CE de libre circulación). En el primer caso, no se considera necesariamente miembro de la familia a la pareja de hecho, mientras que en el segundo sí. También existe discrepancia en la edad de los hijos: para poder acceder a la reagrupación, los hijos han de ser menores de edad, pero en el caso de familiares de ciudadanos europeos, pueden tener hasta 21 años. Por último, los ascendientes directos no son necesariamente considerados familiares a efectos de la reagrupación familiar, pero sí a efectos de movilidad. La solución tomada para el Glosario en esta circunstancia no pasa, obviamente, por uniformar el concepto, sino por incluir dos definiciones – cercanas pero distintas–, que se habrán de seleccionar dependiendo de la nacionalidad de la persona que da derecho a la migración por motivos familiares.

Algunos términos tienen matices diferenciadores según se utilicen en el contexto europeo o en uno más general. Así, el término “inmigración”, en el marco de la UE se define, según el *Reglamento 862/2007 de estadísticas de migración y protección internacional*,

como “acción por la cual una persona fija su residencia habitual en el territorio de un Estado miembro por un período que es, o se espera que sea, de al menos 12 meses, habiendo sido previamente residente habitual en otro Estado miembro o en un tercer país”, es decir, que sólo se cumple si implica el cruce de la frontera de un Estado miembro. Por otro lado, la definición de la OIM es “proceso mediante el que un extranjero entra en un país con el objetivo de establecerse”, que es más general al poder aplicarse a cualquier país, pero que, por otro lado, es más restrictiva, al exigir que la persona que entra en el país sea extranjera. Efectivamente, la inmigración puede corresponder al retorno de nacionales que emigraron tiempo atrás o a nacionales nacidos en el extranjero que han adquirido la nacionalidad del país en el que ahora se instalan. El reglamento europeo busca la contabilización de toda la inmigración a los Estados miembros, independientemente de la nacionalidad de las personas que entran en la UE, sin perjuicio de obtener los datos desagregados, entre otras variables, por la de país de nacionalidad. No obstante, es necesario aclarar que, desde el punto de vista de las instituciones europeas, el estudio de la inmigración se centra principalmente en la nacionalidad, siendo el extranjero, más que el inmigrante, la unidad de análisis. Se elige el enfoque del país de nacionalidad frente al enfoque del país de nacimiento, como consecuencia directa del hecho de que la nacionalidad establece la situación jurídica de la persona. Como se ve, este término, fundamental en el campo bajo estudio, plantea ya problemas de comparabilidad si no queda claramente delimitado su significado.

En otros casos, la definición aprobada para un término en particular corresponde a otro vocablo en otro glosario, con la posible confusión para los usuarios. Así, se verifican discrepancias en cuanto al término “país de origen”. Según la Directiva 2004/83 relativa a la concesión del estatuto de refugiado y otros tipos de protección internacional, se refiere al país de nacionalidad del extranjero, o del último país de residencia en el caso de los apátridas o de desconocerse la nacionalidad. No obstante, desde un punto de vista sociológico del estudio de las migraciones, también se define el país de origen como aquél que es origen del flujo migratorio (es decir, el país desde el que el migrante parte, o país de procedencia), reservando el término “Estado de origen” al país de nacionalidad a que se refieren las directivas europeas (como se recoge en el glosario de la OIM).

Otras veces las dificultades se derivan del hecho de no poder encontrar una postura homogénea válida para todos los países de la Unión. Así, por ejemplo, algunos conceptos sólo tienen sentido en ciertos países de la UE, como por ejemplo *quota refugee*, que hace referencia a los refugiados acogidos según un acuerdo que dichos Estados tienen con ACNUR para la aceptación en su territorio de un número determinado de refugiados al año. Aquellos Estados miembros que no tienen establecidos dichos acuerdos, entre los que se encuentra España, carecen de un término específico para este concepto, si bien, en nuestro caso, podría traducirse como “refugiados por cupo” o “refugiados por cuota”. En los casos en que un concepto no tenga aplicación en toda la UE, se ha acordado que, además de añadirse una nota explicativa, pueda omitirse su traducción a aquellas lenguas en que carezca de sentido.

También puede ocurrir que el mismo término tenga significados diametralmente opuestos en algunos Estados miembros, como es el caso de “repatriación”. Por ejemplo, en los Países Bajos, Polonia y Rumanía, entre otros, se usa exclusivamente para referirse a sus propios nacionales que son repatriados de vuelta a su país; por el contrario, en España, Irlanda, Italia y el Reino Unido, es un término que generalmente se aplica a nacionales de terceros países expulsados de estos Estados a sus correspondientes países de nacionalidad, aunque en España también se usa, aunque en menor medida, con el significado dado por el primero grupo de países. También se da el caso de Letonia, en

que se aplica a sus nacionales cuando vienen a establecerse definitivamente de nuevo en Letonia. Esta variedad de interpretaciones ha obligado a incluir el término en el Glosario únicamente con el fin de aclarar que no hay un significado común, dando ejemplos de los muy diferentes sentidos que puede tomar esta palabra en los Estados miembros.

Conclusiones: Todavía queda mucho camino por recorrer en el establecimiento y consolidación de una política común de migración y asilo en la UE, y la construcción de un lenguaje común que facilite la comunicación, la medición y la evaluación de las políticas desarrolladas es un paso necesario en este proceso.

El proyecto de construcción de un lenguaje común presentado aquí ha encontrado su principal dificultad en la gran variedad de normas en materia de migración que configuran diferentes realidades jurídicas en cada Estado miembro y que ha obligado a un cuidadoso ejercicio de homologación y traducción de conceptos. El resultado será publicado en 2009, pero con seguridad necesitará actualizaciones posteriores ya que la realidad a que se refiere está en continuo cambio. El Observatorio Permanente de la Inmigración mantiene su compromiso de seguir aportando ideas y esfuerzo y, a la postre, contribuir al proyecto común europeo.

Montserrat López Cobo

Directora del Observatorio Permanente de la Inmigración (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración)